



**Die EU-Osterweiterung:
Eine Herausforderung für die betriebliche
Interessenvertretung!?**

Ein grenzüberschreitender
Erfahrungsaustausch von Praktikern

157

Reihe
**Wirtschaftspolitische
Diskurse**

ARBEITSKREIS
Arbeit · Betrieb · Politik

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

**Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs-
und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung**
Abteilung Wirtschaftspolitik

Reihe
Wirtschaftspolitische Diskurse
Nr. 157

**Die EU-Osterweiterung: Eine Herausforderung für
die betriebliche Interessenvertretung!?**

Ein grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch
von Praktikern

Arbeitskreis
Arbeit–Betrieb–Politik
in der Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgegeben vom
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
<http://www.fes.de/wirtschaftspolitik/>
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn
Druck: in puncto druck+medien gmbh, Bonn
April 2004
ISBN 3-89892-260-X

Inhalt	Seite
Vorwort	
...auf einen Blick.....	1
1. Die Rahmenbedingungen der EU-Osterweiterung im Überblick	3
2. Hoffnungen und Befürchtungen: die Erwartungen an die EU-Osterweiterung.....	9
3. Arbeitsbeziehungen im Umbruch: quo vadis Interessenvertretung?.....	13
3.1 Das Fallbeispiel Polen.....	13
3.2 Slowakei, Ungarn und Slowenien: Unterschiede wie Gemeinsamkeiten.....	22
3.3 Transformation der Arbeitsbeziehungen mit offenem Ausgang?	29
4. Anforderungen an Betriebsräte und Gewerkschaften: der Aufbau grenzüberschreitender Netzwerkkooperation....	32
5. Perspektiven der sozialen und demokratischen Gestaltung des osteuropäischen Wirtschaftsraums.....	37
Moderatoren, Referenten, Verfasser der Broschüre Tagungsplanung und Organisation.....	41
Zum Gesprächskreis Arbeit-Betrieb-Politik in der Friedrich-Ebert-Stiftung.....	42
Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse.....	43

Vorwort

Das Jahr 2004 ist ein bedeutendes historisches Datum und ein Meilenstein für das Zusammenwachsen Europas. Die Europäische Union wird um zehn Beitrittsländer erweitert. Viele Probleme wurden bereits im Vorfeld diskutiert und rechtlich geregelt. Damit sind aber keineswegs sämtliche Sorgen und Ängste der Arbeitnehmer und der betrieblichen Interessenvertretungen ausgeräumt, weder in Deutschland noch in den Beitrittsländern. Die EU-Osterweiterung ist nicht nur eine rechtliche Herausforderung, sondern auch ein Vertrauens- und Akzeptanzproblem.

Der Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik hat daher mit einer Veranstaltung am 27. November 2003 die Erwartungen, aber auch die Sorgen und Ängste aufgegriffen, die derzeit in deutschen Betriebsratsbüros wie in den Interessenvertretungen der Beitrittskandidaten mit Blick auf die Osterweiterung Europas diskutiert werden.

Das Thema EU-Osterweiterung betrifft auch viele Betriebsräte und Betriebsrätinnen in kleineren und mittleren Betrieben. Sie haben zum Teil andere Probleme und Fragestellungen wie ihre Kollegen in großen Unternehmen. Die Veranstaltung war daher nicht auf "Eurobetriebsräte" fokussiert, sondern geht über diese Thematik hinaus, die vielfach die Diskussion um die betriebliche Interessenvertretung in Europa beherrscht.

Die Tagung bot die Möglichkeit zum grenzüberschreitenden Dialog und Erfahrungsaustausch - als Forum für, von und mit Praktikern. Der Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik leistet mit diesem Erfahrungsaustausch auch einen Beitrag zum Entstehen grenzüberschreitender Netzwerke von Betriebsräten.

Die EU-Osterweiterung: eine Herausforderung für die betriebliche Interessenvertretung!?

Ein grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch von Praktikern

...auf einen Blick

- Den erhofften neuen Wohlstand in den Beitrittsländern überschatten die Sorgen gegenüber einem Lohndumping im europäischen Wettbewerb. Der Konkurrenzdruck schürt die Ängste, dass die osteuropäischen Beitrittsländer zu den neuen Niedriglohnländern innerhalb der EU werden.
- Der EU-Beitritt wird bei den mittel- und osteuropäischen Arbeitnehmern mit gemischten Gefühlen betrachtet. Die Löhne und Gehälter folgen nicht der Produktivitätsentwicklung und steigende Preise führen zur Verschlechterung der Lebenssituation bzw. Soziallage.
- Ängste gegenüber der EU-Osterweiterung sind auch deutschen Arbeitnehmern nicht fremd. Die Risiken einer neuen Niedriglohnkonkurrenz sind fest in den Köpfen verankert. Rechtliche Regelungen, die dieses Risiko eingrenzen sollen, müssen um- wie durchgesetzt werden. Ob dies immer gelingt, daran bestehen einige Zweifel.
- Die Organisation von grenzüberschreitenden lernenden Netzwerken zwischen den betrieblichen Interessenvertretungen und Gewerkschaften ist eine zentrale Herausforderung. Dieses Vorhaben ist aber kein einfaches Unterfangen. Die Netzwerke dürfen nicht blind als "Kopfgeburten" eingerichtet, sondern sie müssen erfolgsorientiert implementiert werden und eine konkrete Handlungsgrundlage bieten.
- Der transnationale Dialog ist aber kompliziert, die Mängelliste noch lang. Nicht nur technische wie sprachliche Barrieren erschweren die Kommunikation über die Ländergrenzen hinweg. In vielen Fällen besteht die Schwierigkeit, auf der osteuropäischen Seite Ansprechpartner zu finden. Der osteuropäische Gewerkschaftspluralismus und die unterschiedlichen Zuständigkeiten erschweren den Aufbau von Kooperationen. Auch die Arbeitsbeziehungen unterscheiden sich. Der hierzulande anerkannte Betriebsrat hat in einigen Beitrittsländern überhaupt keine Tradition, gilt dort als etwas völlig neues. Aber selbst wenn Betriebsrä-

te eingerichtet sind, ist dieses Interessenvertretungsorgan noch instabil.

- In Osteuropa kennzeichnen zahlreiche "weiße Flecken" die interessenvertretungspolitische Landschaft in kleineren und mittleren Betrieben. Das Problem ist auch in Deutschland nicht unbekannt, zeigt aber die Herausforderung auf, gerade auch zwischen Betrieben dieser Größenordnung grenzüberschreitende Dialogformen zu finden.
- Kooperation bedeutet im Rahmen der EU-Osterweiterung aber auch eins: Die osteuropäischen Systeme sind respektvoll zu behandeln. Der "Roll-Over" eines Systems auf das andere würde kaum funktionieren, der Transfer etwa des deutschen Mitbestimmungsmodells bleibt eine Illusion. Der "deutsche Schulmeister" ist also nicht gefragt.

1. Die Rahmenbedingungen der EU-Osterweiterung im Überblick

Der Erweiterungskurs der EU hat Tradition. Das Jahr 2004 ist mit der Osterweiterung zum weiteren Meilenstein auf dem Weg zu einem vereinten Europa geworden. Der folgende Rückblick erinnert an die zentralen politischen Initiativen auf diesem Weg:

- Das Fundament der EU wurde mit der Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zwischen Deutschland, Italien, Frankreich, Luxemburg, Belgien und den Niederlanden im Jahre 1957 (etwas später die sogenannte Europäische Gemeinschaft) gelegt.
- In den 70er und 80er Jahren folgten die Norderweiterung (Dänemark, Irland, Großbritannien) und die Süderweiterung (Griechenland, Spanien, Portugal).
- Im Jahre 1992 wurde der Maastricht-Vertrag zur Gründung der Europäischen Union unterzeichnet. 1995 schlossen sich auch Österreich, Schweden und Finnland der EU an.¹ 15 Staaten formieren danach die EU.

Schon in den 90er Jahren wandte die EU allerdings ihre politikstrategische Blickrichtung nach Osteuropa. Vor allem die Länder, die vormals durch den eisernen Vorhang von der westeuropäischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung abgetrennt waren, sollten die Chance erhalten, gemeinsam mit den alten EU-Ländern die Zukunft Europas neu zu gestalten. Dieser Zeitraum markiert den Startpunkt der EU-Osterweiterung. Im Zeitraffer kennzeichnen folgende Etappen diesen Erweiterungsprozess:

- Mit zehn mittel- und osteuropäischen Ländern (Polen, Bulgarien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen) wurden seit 1991 zunächst sogenannte Assoziierungsverträge abgeschlossen.
- Die assoziierten Staaten (sowie dann auch Malta und Zypern) stellten anschließend ihre formalen Beitrittsanträge. Die erklärte Absicht, der EU beizutreten, löste allerdings einen längeren politischen Diskussions-, Verhandlungs- und Regelungsprozess aus. Im Rahmen dieser "Gipfeldiplomatie" wurden Verpflichtungen, Ziele, Beitrittskriterien und zeitliche Abfolge definiert, um das komplizierte Vorhaben zu realisieren, weitere

¹ Die Bürger Norwegens hatten bereits im Rahmen der Norderweiterung gegen einen Beitritt gestimmt.

Länder der EU anzugliedern. Lange vor ihrem Beitritt versuchten die Kandidatenländer, ihre Politiken den EU-Gesetzen anzupassen, das heißt die wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen für den Beitritt zu erfüllen und ihre Bürger allmählich auf "Europa" einzustimmen. Der Aufbau von sozialem Dialog und demokratischen Gesellschaftsstrukturen waren die zentralen Herausforderungen, denen sich die Beitrittsländer zu stellen hatten. Ein Transformationsprozess von der Plan- zur Marktwirtschaft, d.h. eine Systemumstellung, die bis heute keineswegs abgeschlossen ist, wurde mit erheblichen gesellschaftspolitischen Energien eingeleitet.¹

- Im Frühjahr 2003 sind mit einem Beitrittsvertrag die letzten Weichen gestellt worden, um die neuen Staaten in die EU aufzunehmen. Zehn Länder, die ihre Beitrittsvorbereitungen weitgehend abschließen konnten, werden auf der Grundlage dieses Vertrags am 1. Mai 2004 der EU beitreten: acht mittel- und osteuropäische Länder, d.h. Polen, die Slowakische Republik, Ungarn, die Tschechische Republik, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen sowie die beiden Inseln Malta und Zypern.

Unter welchen aktuellen Rahmenbedingungen erfolgt der Beitritt? Warum birgt das erweiterte Europa sowohl Chancen als auch Risiken und ruft daher in den alten wie neuen EU-Ländern unterschiedliche Reaktionen hervor (vgl. ausführlich Kapitel 2)?

Richtet man den Blick als erstes auf das wirtschaftliche Potenzial der EU-Osterweiterung, zeigt sich Folgendes: Die Wirtschaftskraft der erweiterten EU ist hoch. Die EU wird mit den insgesamt 25 Staaten bald ca. ein Viertel des globalen Bruttosozialprodukts produzieren. Die neuen EU-Länder selbst stellen ca. 25 Prozent der gesamten EU-Bevölkerung, aber sie erbringen gegenwärtig nur etwa 4-5 Prozent der wirtschaftlichen Leistung der EU. Was das bedeutet, ist nicht schwer zu prognostizieren: Von den hohen Wachstumsraten, die dort zu erwarten und künftig noch über längere Zeit zu verteilen sind, werden auch die Volkswirtschaften der alten EU-Länder erheblich profitieren.

¹ Nach den sogenannten "Kopenhagener Kriterien" müssen alle Staaten, die der EU beitreten, die folgenden allgemeinen Kriterien erfüllen:

- als politisches Kriterium institutionelle Stabilität, Demokratie, rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte und Minderheitenschutz,
- als wirtschaftliches Kriterium funktionsfähige Marktwirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit,
- als Acquis-Kriterium Fähigkeit zur Übernahme des gemeinschaftlichen Regelwerkes bzw. Besitzstandes (Acquis communautaire).

Die Alt-EU-Länder profitieren aber schon vor dem Beitritt der neuen EU-Länder vom Transformationsprozess in Osteuropa. Vielleicht etwas sehr provokativ, aber durchaus mit einigem Realitätsgehalt könnte nämlich aus der Perspektive der alten EU-Länder festgehalten werden: In wirtschaftlicher Hinsicht treten "wir uns eigentlich schon selbst bei". Was damit gemeint ist, belegen beispielhaft die folgenden Schätzungen. 75 Prozent des ungarischen Aktienmarktes befindet sich z.B. in der Hand ausländischer Unternehmen, 89 Prozent der Exporte Ungarns tätigen ausländische Unternehmen und 73 Prozent des Einzelhandelsvolumens erreichen ebenfalls die ausländischen Unternehmen. In Polen und Tschechien produzieren ausländische Unternehmen etwa 50 Prozent des volkswirtschaftlichen Wertes. Viele Unternehmen haben die wirtschaftlichen Möglichkeiten in Osteuropa demnach schon mit der Konsequenz genutzt, dass die neuen Beitrittsländer mittlerweile von westeuropäischen Unternehmen dominiert werden. Das heißt im Grunde nichts anderes: Die neuen EU-Länder sind wirtschaftlich durchaus schon in Europa angekommen und die formal-rechtliche EU-Osterweiterung bekräftigt die bisherige Praxis.

Was aber hat die Bevölkerung der osteuropäischen Beitrittsländer bisher als "Gegenleistung" dafür erhalten? Die Bürger der neuen EU-Länder verknüpfen ihren Beitritt mit der Aussicht auf Wohlstand und soziale Sicherheit, die mit den westeuropäischen Standards vergleichbar sind (vgl. Kapitel 2). Ist die sozialpolitische Dimension des EU-Beitritts bereits ebenso fortgeschritten wie die wirtschaftliche und gleichen sich Lebensstandard und Lebensqualität an? Das scheint kaum der Fall zu sein, denn alle erkennbaren Anzeichen sprechen noch eine deutlich andere Sprache.

Die Privatisierung der Unternehmen hat in der Transformation von der Plan- zur Marktwirtschaft ein fortgeschrittenes, wenn nicht vielerorts schon abgeschlossenes Stadium erreicht. Damit geht aber keineswegs höherer Wohlstand und verbesserte soziale Sicherheit einher. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Mit regionalen Unterschieden (innerhalb und zwischen den osteuropäischen Beitrittsländern) steigen Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit.¹ Die zentralen Herausforderungen bzw. Zukunftsaufgaben der EU-Osterweiterung sind damit aber benannt: Im Mittelpunkt steht die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, der Abbau der Arbeitslosigkeit und der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme.

¹ Die Dimension hängt aber von den besonderen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen, den speziellen Arbeitsbeziehungen und dem sozialen Dialog in den einzelnen Beitrittsländern ab (vgl. Kapitel 3).

Wendet man nun den Blick nach Deutschland, ist die Akzeptanz der EU-Osterweiterung ebenfalls mit bestimmten Bedingungen verknüpft. Im Vordergrund steht der Schutz deutscher Arbeitnehmer bzw. ihrer Arbeitsplätze. Der Grund ist sehr einsichtig. Zwar haben die Unternehmen durch die Expansion nach Osteuropa neue wirtschaftliche Chancen erhalten, gleichzeitig besteht aber für die Arbeitnehmer die Gefahr, dass Produktionsstätten und Arbeitsplätze ausgelagert werden. Selbst wenn dies nicht in größerem Umfang geschieht, ist aber auch ein anderes Problem zu thematisieren. Die Migration der Erwerbstätigen von Ost- nach Westeuropa, welche die Erwerbschancen deutscher Arbeitskräfte beeinträchtigen könnte.

Einige Rahmendaten des Erweiterungsprozesses sprechen allerdings dafür, dass diese Risiken voraussichtlich geringer ausfallen als die aktuelle Diskussion zeitweilig unterstellt. Zu den Faktoren, die die Risiken begrenzen, zählen insbesondere die folgenden fünf Umstände:

- (1) Mittlerweile lassen sich zahlreiche Beispiele finden, in denen Unternehmen Filialgeschäfte mit eigenständiger Produktpalette in den Beitrittsländern gegründet haben. Nicht jede neue Niederlassung in Osteuropa ist somit gleichbedeutend mit einem Verlust an Arbeitsplätzen in Deutschland.
- (2) Offen ist, wie sich die Lohnentwicklung in den Beitrittsländern gestaltet. Ob die Gewerkschaften zu einer Verbesserung der Situation beitragen können, hängt auch davon ab, wie sich die industriellen Beziehungen fortentwickeln (vgl. Kapitel 3). Je mehr aber künftig die Löhne in den Beitrittsländern ansteigen und damit auch die Kaufkraft der Bevölkerung, um so größer werden wiederum die Absatzchancen deutscher Unternehmen. Der Handel mit den osteuropäischen Ländern ist bereits heute ein stabiler Wirtschaftsfaktor und die Außenhandelsquote steigt kontinuierlich an. Die Erschließung neuer Markt- und Absatzgebiete wird daher Arbeitsplätze auch in Deutschland sichern. Das bestehende Lohngefälle zwischen Ost- und Westeuropa ist aber noch nicht wegzudiskutieren und damit auch nicht die Tatsache, dass die deutsche Wirtschaft derzeit die geringeren Lohnkosten in den Beitrittsländern begrüßt. Steigende Löhne und Gehälter bergen vor dem Hintergrund dieser Argumentation allerdings auch das Risiko, dass sich die international agierenden Unternehmen im Falle steigender Arbeitskosten noch weiter "ostwärts" in Länder mit einem niedrigeren Lohnniveau orientieren, d.h. die neuen Ost-Grenzen der EU überschreiten. Auch dieses Szenario darf nicht verschwiegen werden.

- (3) Handelshemmende, bürokratische Zollabwicklungsprozesse werden aber durch die EU-Osterweiterung vereinfacht. Das heißt: Viele Vorteile eines Binnenmarktes werden den erweiterten europäischen Wirtschaftsraum auch unterstützen und zur Stabilisierung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den Beitrittsländern beitragen.
- (4) Der deutsche Arbeitsmarkt ist und bleibt in den nächsten Jahren geschützt. Die Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit bieten dem deutschen Arbeitsmarkt gute Schutzmechanismen.¹ Sie sehen Folgendes vor. Im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit kann eine bis zu 7-jährige Übergangsfrist festgelegt werden. Drei Phasen kennzeichnen im Rahmen eines flexiblen "2+3+2 Modells" diese Übergangsfrist. Das bedeutet kurzgefasst: Nach einer ersten 2-jährigen Übergangsphase können die Mitgliedsstaaten entscheiden, ob sie die bestehenden nationalen Beschränkungen zur Regulierung des Arbeitsmarktzugangs für weitere 3 Jahre aufrechterhalten oder ob sie die volle Freizügigkeit gewähren. Diejenigen Mitgliedsstaaten, die ihre nationalen Maßnahmen zur Beschränkung des Marktzugangs zu diesem Zeitpunkt bereits für 5 Jahre aufrechterhalten haben, können diese Regulierungsmaßnahme noch einmal um weitere 2 Jahre verlängern.² Das bedeutet: Deutschland kann insgesamt eine Übergangsfrist von 7 Jahren beanspruchen und die Bürger der neuen EU-Staaten werden sich erst ab 2011/12 zu Erwerbszwecken frei in Deutschland niederlassen können.³ Diese "Schonfristen" bzw. längeren Anpassungsphasen müssten den deutschen Arbeitnehmern also schon etwas von den Sorgen nehmen, die manche mit dem EU-Beitritt der osteuropäischen Staaten verbinden (vgl. Kapitel 2).
- (5) Letztlich könnte auch die Migrationsbilanz, die häufig in der Diskussion über die Risiken für deutsche Arbeitnehmer bemüht wird, ganz anders als erwartet ausfallen. Die genannten Übergangsfristen lassen unter der Voraussetzung, dass sich das Gefälle bei den Lohn- und Lebenshaltungskosten verringert, nur eine

¹ Jedes EU-Mitglied kann diese Einschränkungen eigenverantwortlich nutzen. Länder wie z.B. Großbritannien haben von vornherein Abstand von den Beschränkungen genommen.

² Darüber hinaus besteht die Option, über die Arbeitnehmerfreizügigkeit branchen- und regionenbezogen zu entscheiden.

³ Dies gilt auch für die damit verbundene Dienstleistungsfreiheit, die nur in Deutschland und in Österreich für die Dauer der Übergangsfrist bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und nur im Baugewerbe und Teilbereichen des Handwerks eingeschränkt werden darf. In allen anderen EU-Mitgliedsländern besteht ab dem Beitritt Dienstleistungsfreiheit.

gebremste Zuwanderung erwarten. Migration ist keine Einbahnstraße. Die Beispiele von Spanien, Portugal und Griechenland im Rahmen der Süderweiterung haben z.B. gezeigt, dass zur Migration auch die Rückwanderung in die prosperierenden Beitrittsländer gehört. Ähnliche Entwicklungen sind auch bei den osteuropäischen Beitrittsländern zu erwarten. Die Staaten Osteuropas werden darüber hinaus auch selbst zum Ziel der Zuwanderung. Schon heute arbeiten dort viele deutsche Arbeitnehmer. Alle Befürchtungen, Deutschland würde durch eine Wanderungswelle aus den neuen EU-Ländern überrollt, sind folglich durchaus zu bezweifeln. Daher beschreibt auch der im Januar 2004 vorgelegte Migrationsbericht der Bundesregierung eher unspektakuläre Zahlen, die kaum Anlass zur Beunruhigung bieten.

Ein letztes Akzeptanzproblem bleibt allerdings auch noch auszuräumen: die Veränderung der EU-Strukturförderung. Die Alt-EU-Länder werden künftig geringere Fördermittel aus der Strukturförderung zu erwarten haben als die neuen EU-Länder, da mit dieser Umschichtung die erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Disparitäten in Osteuropa geglättet und der Prozess einer Angleichung der ost- und westeuropäischen Lebensverhältnisse in Schwung kommen soll. Dies bedeutet zwangsläufig, dass auch die bisherigen deutschen Förderregionen zugunsten der EU-Neu-Mitglieder weniger Mittel erhalten werden. In Deutschland muss sich daher die Einsicht durchsetzen, dass angesichts des Wohlstandsgefälles der alte Status quo der EU-Strukturförderung nicht beibehalten werden kann. Allerdings sollte die Politik unbedingt dafür sorgen, dass ein ausreichendes Minimum an Hilfen für die wirtschaftlich schwachen Regionen Deutschlands garantiert bleibt. Dafür müssen die Beitrittsstaaten politisches Verständnis aufbringen, denn Solidarität in Europa ist nicht einseitig und deshalb muss ein wechselseitiger, politisch vermittelter Lernprozess die gemeinsamen Interessenlagen noch besser verdeutlichen.

Zusammengefasst zeigt sich: West- wie osteuropäische Arbeitnehmer werden fundamental davon betroffen sein, wie sich Wirtschaft und Gesellschaft der Beitrittsländer in den nächsten Jahren entwickeln und das bedeutet auch von dem, was dort ausbleibt bzw. im Transformationsprozess nur mangelhaft umgesetzt wird. Über die Gefährdungslagen wie die Chancen sollte sachlich debattiert werden, nicht nur in Bezug auf die Entwicklung in den osteuropäischen Ländern, sondern auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die alten EU-Mitgliedsländer.

Wie wichtig diese öffentliche Debatte über die Chancen und Risiken ist, zeigen im Folgenden die Hoffnungen und Befürchtungen, die in West- wie Osteuropa mit der EU-Osterweiterung verbunden werden.

2. Hoffnungen und Befürchtungen: die Erwartungen an die EU-Osterweiterung

Der Blick auf die Chancen und Risiken der EU-Osterweiterung bliebe ohne Prüfung unvollständig, welche Einstellungen, vor allem aber auch Sorgen die Bevölkerung in den Beitrittsländern und in Deutschland damit verbinden. Zunächst finden daher die Stimmen aus den neuen EU-Beitrittsländern Gehör. Aber auch hierzulande sind die Standpunkte unterschiedlich und nicht jeder, der die EU-Osterweiterung im Prinzip begrüßt, erwartet eine völlig sorglose Zukunft, wenn sie vollzogen sein wird. Daher werden anschließend die deutschen Interpretationsmuster vorgestellt.

Stimmungsschwankungen in Osteuropa

Eine Erfahrung wird durchgängig in allen neuen Beitrittsländern gemacht: Die Preisentwicklung ist auf "West-Kurs", nicht aber die Einkommen, da die Lohnentwicklung mit den erreichten Produktivitätsfortschritten nicht Schritt gehalten hat (vgl. Kapitel 3). Eine Angleichung des Wohlstands zwischen Neu- und Alt-EU-Ländern ist nicht in Sicht, vielen Bürgern scheint mittlerweile fraglich, ob dieses Ziel überhaupt erreicht und das Wohlstandsgefälle reduziert werden kann. Gewerkschaftlichen Interessenvertretern werden mit Nachdruck viele Fragen gestellt. Sie lauten u.a.: Wird die Expansionspolitik internationaler Konzerne auf Kosten der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in den osteuropäischen Staaten ausgetragen? Bleiben sie langfristig Billiglohnländer mit mangelhaften sozialen Sicherungssystemen? Das sind lediglich einige beispielhafte Fragen, die die Sorgen vor der EU-Osterweiterung wiedergeben.

Ein europäisches Sozialkonzept, das ein gleichrangiges Miteinander von ökonomischer Entwicklung und sozialem Ausgleich beinhaltet und der Ökonomie nicht die oberste Priorität einräumt, ist aus der Sicht der osteuropäischen Beschäftigten nämlich nicht zu erkennen (vgl. Kapitel 5). Der EU-Beitritt ruft eher gemischte Gefühle hervor und viele anfängliche Träume weichen den harten Realitäten. Zwar ist die Einsicht in die historische Notwendigkeit und Chance vorhanden, sich in den europäischen Wirtschaftsraum einzugliedern, diese Erkenntnis wird aber von der Befürchtung überlagert, dass viele der ursprünglichen Hoffnungen nicht erfüllt werden.¹ So lässt sich die allgemeine Stimmungslage zutreffend charakterisieren.

¹ Wie Daten aus den Beitrittsstaaten belegen, war die Zustimmung der Bevölkerung im jeweiligen nationalen EU-Beitritts-Referendum ausgesprochen hoch: Polen 77,5%, Ungarn 84%, Slowakei 92,5% und Slowenien 90%.

Diese Meinungsbilder sind aber differenziert und werden von regionalen sozio-ökonomischen Disparitäten beeinflusst. Besonders die Bevölkerungsgruppen in benachteiligten Regionen innerhalb der Beitrittsländer haben den Eindruck, dass sie in einer ärmer werdenden Gesellschaft statt in einem europäischen Wirtschafts- und Sozialraum mit Wohlstand und sozialer Sicherheit leben. Das ostdeutsche Beispiel nährt solche Ängste zusätzlich. "Blühende Landschaften" hat man im Zuge der deutschen Wiedervereinigung auch den neuen Bundesländern versprochen, aber die Pflanzen, die dort blühen sollten, sind entweder nicht gesät worden oder eben nicht aufgegangen. Vergleichbares könnte sich nach Meinung Vieler auch nach der EU-Osterweiterung wiederholen, wo ebenfalls erhebliche Erwartungen geweckt und ziemlich viel versprochen worden ist.

Aus der sozialwissenschaftlichen Einstellungsforschung ist aber hinlänglich bekannt, dass die Erwartungshaltungen gegenüber gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Reformerfolgen häufig zu kurzfristig orientiert sind. Auch Gewerkschaftsvertreter mahnen unter Verweis auf die Vorteile des EU-Beitritts daher zu mehr Geduld und optimistischeren Prognosen:

- Unternehmen aus den Alt-Ländern der EU investieren bereits in den Beitrittsländern und besonders auch die kleineren und mittleren Unternehmen haben gänzlich neue Markt- und Absatzchancen erhalten.
- Die Angleichung der Arbeits- und Lebensbedingungen zwischen Ost- und Westeuropa und die nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität und der sozialen Versorgung der Bevölkerung sind mittel- und langfristige Ziele, die erst erreicht werden können, wenn einige Talsohlen durchschritten sind und sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stabilisiert haben. Danach wird auch der vorhandene Verteilungsspielraum besser ausgeschöpft werden können.
- Entwickelte Arbeitsbeziehungen sind eine weitere wesentliche Voraussetzung, um dieses gesellschaftspolitische Ziel zu erreichen und soziale Ausgleichsfunktionen interessenorientiert auszuschöpfen. Dieser Transformationsprozess ist noch nicht abgeschlossen, der soziale Dialog aber auf allen Handlungsebenen in Bewegung (vgl. Kapitel 3).

Wer die osteuropäischen Erwartungen prüft, sollte allerdings auch einen begrifflichen Verständnisunterschied berücksichtigen. "Erweiterung" der EU und vor allem "Beitritt" neuer osteuropäischer Länder sind Begriffe, die aus der westeuropäischen Perspektive und ihrem gängigen Sprachgebrauch abgeleitet sind. Die Menschen aus den neuen EU-Ländern verstehen darunter allerdings einen organischen Integrationsprozess in eine Werte- und Wirtschaftsgemeinschaft mit Regeln und Strukturen, die

gleichberechtigt und gemeinsam definiert werden. In diesen Prozess "treten" beide Seiten ein und nicht nur die eine der anderen Seite "bei".¹

Was wird folglich in den neuen EU-Ländern zusammenfassend erwartet? Im Vordergrund stehen die Verbesserung der Lebensqualität, des Lebensstandards und der sozialen Versorgung im Rahmen eines wechselseitigen Integrationsprozesses, von dem im vereinten Europa alle profitieren. Die Konturen dieser Perspektive sind zwar erkennbar, das Zukunftsbild selbst ist aber noch zu verschwommen, um die EU-Osterweiterung allzu euphorisch zu begrüßen.

Vergleichbares gilt auch für die deutsche Perspektive, allerdings unter anderen Vorzeichen.

Der deutsche Standpunkt

Einige problematische Schlagworte über die EU-Osterweiterung kursieren auch in deutschen Betrieben - unter den Beschäftigten genauso wie unter den Betriebsräten. Wenn über die neuen osteuropäischen EU-Länder diskutiert wird, sind Niedriglohn-Konkurrenz, Sozialdumping sowie niedrige Standards in Arbeitssicherheit und sozialer Sicherung Themen, die aufhorchen lassen. Die Szenarien, die sich dahinter verbergen, halten den Enthusiasmus gegenüber der EU-Osterweiterung auch in Deutschland in Grenzen. Die Errungenschaften der westeuropäischen Wirtschaftsgeschichte und Gewerkschaftsbewegung wie Stabilität, Wohlstand und soziale Sicherheit, scheinen durch die neue osteuropäische Konkurrenz gefährdet. In Deutschland gilt dabei eine Faustformel: Je enger die regionale Nähe zu den Beitrittsländern, umso stärker fallen solche Ängste aus.

Diesen Befürchtungen kann allerdings entgegnet werden, dass die Vernichtung von Arbeitsplätzen und die Gefahr eines Absinkens der Tarif- und Sozialstandards altbekannte Risiken im Zuge der Internationalisierung und Globalisierung sind. Die Diskussion darüber wird seit langem in den deutschen Betrieben geführt. Manche Sorgen haben sich sicherlich als unbegründet erwiesen und nicht alle Befürchtungen sind tatsächlich eingetreten. Sie sind aber durchaus nachvollziehbar, da Standortverlagerungen immer wieder auf die unternehmerische Tagesordnung gesetzt werden oder ihre Androhung als Druckmittel in Tarifkonflikten dient. Diese

¹ Hier liegt z.B. der Anlass für die Missbilligung der deutschen Übergangsfristen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit (vgl. Kapitel 1). Viele verstehen unter Europa vor allem auch die neue Freiheit in der Bewegung von Dienstleistungen und Arbeitskraft, die den osteuropäischen Erwerbstätigen nicht uneingeschränkt zugestanden wird.

Problematik gewinnt mit dem EU-Beitritt der osteuropäischen Länder offensichtlich an Brisanz und Schärfe. Das niedrige Lohnniveau bzw. eine Kluft zwischen Produktivitäts- und Lohnentwicklung tragen nämlich wenig dazu bei, die Vorbehalte deutscher Arbeitnehmer zu entkräften, sondern schüren noch die Ängste vor der Verlagerung arbeitsintensiver Produktion nach Osteuropa oder der Verdrängung geringqualifizierter deutscher Arbeitnehmer aus den Arbeitsmärkten grenznaher Regionen.

Zwar hat die europäische Politik, vor allem auf Initiative der deutschen Bundesregierung gesetzliche Regelungen wie die genannten Vorschriften zur Arbeitnehmerfreizügigkeit oder z.B. das Entsendegesetz zugelassen, die die deutschen Arbeitnehmer schützen.¹ Ohne strenge Kontrollen sind Gesetze allerdings wenig effizient. Die Problematik der illegalen Beschäftigung von osteuropäischen Bauarbeitern belegt beispielsweise, dass die Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen häufig begrenzt ist und Vorschriften missachtet werden. Auch die Übergangsfristen bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit verzögern zwar Verdrängungseffekte und Migrationsbewegungen, heben sie aber nicht gänzlich auf. Die Schätzungen zum tatsächlichen Migrationspotenzial sind jedoch nicht eindeutig. Welche Prognosen auch zutreffen werden, an den geäußerten Befürchtungen ändern theoretische Annahmen und widersprüchliche Prognosen jedenfalls zunächst nicht viel.

Die Beschäftigten und ihre Betriebsräte sind daher durchaus skeptisch, ob die Voraussetzungen für die EU-Osterweiterung im Sinne des Schutzgedankens für deutsche Arbeitnehmer tatsächlich stimmig und ausreichend sind. Auch deutsche Interessenvertretungen bewerten die EU-Osterweiterung nüchtern, manchmal auch schon ernüchtert. Sie sind keine ausgesprochenen Pessimisten, sondern wie ihre Kollegen aus den neuen Beitrittsländern eher Realisten. Die Betriebsräte und Gewerkschafter müssen die Sorgen und Ängste der Arbeitnehmer daher als gut informierte und handlungsfähige Betriebsräte aufgreifen und ihre Politik zusammen mit den Gewerkschaften darauf abstimmen - vor allem auch im grenzüberschreitenden Dialog zwischen den Interessenvertretungen. Dieser Kooperationsprozess ist nicht einfach, wie die folgende Bestandsaufnahme zu den Interessenvertretungsstrukturen in vier neuen Beitrittsländern zeigt.

¹ Nach dem Entsendegesetz müssen die Arbeitsbedingungen, die am jeweiligen Ort des Arbeitseinsatzes gültig sind, auch bei der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer eingehalten werden.

3. Arbeitsbeziehungen im Umbruch: quo vadis Interessenvertretung?

Nicht nur die Wirtschaft, besonders die "alten" Arbeitsbeziehungen befinden sich in den neuen osteuropäischen EU-Beitrittsstaaten mitten in der Transformation. In diesem sozio-ökonomischen Wandel bilden sich variantenreiche Konturen nationalspezifischer Arbeitsbeziehungen heraus. Die Partizipationskonzepte bzw. Facetten des sozialen Dialogs zwischen den Akteuren variieren auf den betrieblichen, überbetrieblichen, sektoralen wie nationalen Kooperationsebenen. Trotzdem sind gemeinsame Entwicklungstrends auszumachen, die Aufschluss darüber geben, wie die Interessenvertretungen der Beitrittsländer und deutsche Betriebsräte und Gewerkschafter transnational zusammenarbeiten sollten (vgl. Kapitel 4).

Im Folgenden werden daher die Perspektiven der Arbeitsbeziehungen am polnischen Beispiel und anschließend diejenigen anderer ausgewählter Beitrittsländer aufgezeigt.

3.1 Das Fallbeispiel Polen

Wer versucht, den Wandel der Arbeitsbeziehungen in Polen zu verstehen, sollte zunächst zwei Entwicklungstrends berücksichtigen:

- Ein hochgradiger Pluralismus zersplittert die Gewerkschaftsbewegung und begrenzt auf der betrieblichen Ebene die gewerkschaftlichen Vertretungs- und Handlungschancen.¹ Der gewerkschaftliche Organisationsgrad der abhängig Beschäftigten liegt bei ca. 15 Prozent. Die Organisationsmobilisierung ist zu einem schwierigen Unterfangen geworden, mit der Folge, dass die polnischen Gewerkschaften einen einschneidenden Mitgliederschwund verzeichnen.
- Der strukturelle Wandel in der polnischen Wirtschaft trägt ebenfalls maßgeblich zur Schwächung der Gewerkschaftsbewegung bei. Die altindustriellen staatlichen Großunternehmen (insbesondere der Schwerindustrie) schrumpfen und werden privatisiert, während die Anzahl der kleineren und mittleren Unternehmen in anderen privaten Wirtschaftssektoren kontinuierlich steigt. Dort sind die Gewerkschaften kaum präsent und verlieren infolge der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung zunehmend ihre Organisationsbasis. Sie müssen sich unter veränderten Bedingungen als Interessenvertretung der Arbeitnehmer neu legitimieren.

¹ Neben den weiter unten genannten gewerkschaftlichen Dachorganisationen existieren ca. 180 größtenteils berufsgruppenorientierte kleinere Einzelgewerkschaften.

ren und organisieren. Ein weiteres organisationspolitisches Problem der Gewerkschaften addiert sich hinzu: Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, die auf einem Niveau von ca. 18 Prozent liegt.

Um die polnischen Arbeitsbeziehungen, die betriebliche wie überbetriebliche Partizipation der Arbeitnehmer nachvollziehen zu können, ist ebenfalls an die Struktur des sozialen Dialogs zu erinnern. Die Plattform bildet in erster Linie die nationale tripartitäre Kommission für Gesellschafts- und Wirtschaftsfragen. Ihre Aufgabe besteht in der Vernetzung von öffentlichen Interessen und Arbeitnehmer- wie Arbeitgeberinteressen. Zum Verhandlungsspektrum der Akteure gehören z.B. das Arbeitsrecht und die kollektiven Arbeitsverhältnisse, mithin Löhne und Sozialleistungen sowie sonstige Wirtschafts- und Sozialangelegenheiten. An dieser Kommission können sich Gewerkschaftsorganisationen mit mehr als 500.000 Mitgliedern (früher 300.000) beteiligen. Die drei großen polnischen gewerkschaftlichen Dachorganisationen sind in der Kommission vertreten: die NSZZ "Solidarnosc", die OPZZ und das Forum. Die nächste Ebene des sozialen Dialogs bilden die trilateralen Wojewodschaftskommissionen für sozialwirtschaftliche Angelegenheiten auf der Regional- bzw. Bezirksebene. Sie sind quasi ein Spiegelbild der nationalen tripartitären Kommission¹.

Die interessenvertretungspolitischen Stärken und Schwächen dieser drei großen gewerkschaftlichen Dachverbände werden im Folgenden vorgestellt, um ihre betrieblichen Interessenvertretungschancen und ihre Interessenvertretungsmacht als Akteure auf den übergeordneten Ebenen des sozialen Dialogs prüfen zu können.

Der Zustand der gewerkschaftlichen Dachorganisationen

Aus der polnischen Bürgerbewegung, dem Widerstand und der Opposition gegenüber dem früheren kommunistischen Regime entstand 1980 die *Gewerkschaft NSZZ Solidarnosc* als Einheitsgewerkschaft. Aus dieser Protest- und Streikbewegung entwickelten sich auch ihre Regional-, Branchen- und Landesstrukturen. Die gewerkschaftliche Branchenebene beinhalten z.B. 16 Branchensekretariate und ca. 100 Gewerkschaftssektionen. Eine stärkere Zentralisierung mit einem Bedeutungszuwachs der Gewerkschaftszentrale (der Nationalkommission) erfolgte Anfang der 90er Jahre. Das bedeutet: Den Aufbau charakterisiert heute zwar eine re-

¹ Die Organe der territorialen Selbstverwaltung sind auf der Ebene der Wojewodschaft der Wojewodschaftstag (also das Regionalparlament) und der Wojewodschaftsrat, der vor allem die Verwendung von Haushaltsmitteln kontrolliert.

gional- und branchenorientierte Struktur, die aber auch zentralistische Züge trägt.

Die Solidarnosc übernahm nach der Zerschlagung der alten Gesellschaftsform lange Zeit politische Verantwortung bei den grundlegenden Sozial- und Wirtschaftsreformen. Diese regierungspolitische Ausrichtung ist inzwischen eine Altlast und eine Ursache der organisationspolitischen Schwierigkeiten. Die Gewerkschaft wird nicht nur für bestimmte politische Misserfolge und Fehlentwicklungen verantwortlich gemacht, sondern ihr wird auch vorgehalten, sich in der Vergangenheit zu wenig auf ureigenste gewerkschaftliche Aufgaben, d.h. auf die Durchsetzung von höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen konzentriert zu haben.

Die Entwicklung der Mitgliederzahl spiegelt diese Vorwürfe wider. Nach der Gründung konnte sich diese Einheitsgewerkschaft noch auf fast 10 Millionen Gewerkschaftsmitglieder stützen. Anfang der 90er Jahre sank dieser Bestand auf 2 Millionen und bis Anfang 2000 sogar auf ca. 600.000 Gewerkschaftsmitglieder ab. Nach dem offiziellen Rückzug aus dem politischen Tagesgeschäft, der auf einem Gewerkschaftstag Ende 1999 beschlossen wurde, stieg die Mitgliederzahl auf fast eine Million. Der Politikwechsel hat also schon eine "Genesungsphase" eingeleitet. Offensichtlich erkennen die Beschäftigten, dass sich die Solidarnosc nunmehr wieder stärker auf die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen konzentriert und nicht auf Initiativen, die eher parteipolitischen Programmatiken ähneln.

Einige Beobachter der polnischen Gewerkschaftsbewegung identifizieren allerdings ein weiteres Organisationsproblem, das die Solidarnosc zu lösen hätte. Ihre Strukturen gelten als verkrustet und wenig innovationsfähig. Die gewerkschaftliche Binnenorganisation und damit auch die Politikprozesse werden von einem komplizierten und unübersichtlichen Interessen- und Kommunikationssystem zwischen den heterogenen Regionalvorständen (mit unterschiedlichen Berufs- bzw. Wirtschaftszweigen) sowie Branchensekretariaten und -sektionen geprägt. Alle Organisationseinheiten betreiben Lobbyismus und versuchen, ihre Besitzstände zu sichern. Jeder gewerkschaftliche Reorganisations- bzw. Modernisierungsprozess scheint daher zum Scheitern verurteilt. Das hat nicht nur Folgen für die Formulierung der strategischen Gewerkschaftspolitik, sondern einigen kleinen Branchenorganisationen fehlen z.B. ganz einfach die materiellen wie personellen Ressourcen, um die Betriebskommissionen wirkungsvoll zu unterstützen. Trotzdem ist die Bereitschaft gering, sich auf organisationspolitische Umstrukturierungen einzulassen, die Abhilfe schaffen würden.

Die Konsequenzen dieses Strukturkonservatismus reichen aber noch weiter. Die Solidarnosc ist auch Mitglied des europäischen Gewerk-

schaftsbundes. Ihre Organisationsstruktur behindert allerdings die Zusammenarbeit mit den europäischen und internationalen Gewerkschaftsorganisationen. Zum einen wäre eine Mitgliedschaft in allen europäischen Vertretungsorganen zu arbeits- wie kostenintensiv und daher kaum tragbar bzw. praktikabel. Zum anderen ist aber ein Mangel an organisationspolitischer Kompatibilität zu den internationalen gewerkschaftlichen Branchenorganisationen festzustellen. Eine Angleichung an die europäischen Vertretungsstrukturen würde aber die Umstrukturierung der Gewerkschaftsorganisation voraussetzen. Diese Restrukturierung wird durch die Macht der Lobbyisten verhindert. Ob dies so bleibt, ist offen. Wenngleich eine tiefgreifende Organisationsreform in der Vergangenheit kaum Erfolgsaussichten hatte, ist gegenwärtig noch nicht entschieden, ob die Chancen für einen gewerkschaftlichen Modernisierungsprozess im Zuge der europäischen Integration, d.h. als eine Art Sachzwang der EU-Osterweiterung steigen werden. Die Lobbyisten innerhalb der Solidarnosc werden sich ihm nämlich nicht dauerhaft entziehen können.

Der zweite große gewerkschaftliche Dachverband ist die *OPZZ*, eine postkommunistische Konföderation verschiedener Branchengewerkschaften. Die in dieser Dachorganisation vereinigten Gewerkschaften sind selbstständig bzw. unabhängig geblieben und die Gewerkschaftszentrale hat nur begrenzten Einfluss auf die Politik der Einzelgewerkschaften. Auf der betrieblichen Ebene sind die Betriebsorganisationen ebenso eigenständige Einheiten, was sich auch darin ausdrückt, dass ihnen die Mitgliedsbeiträge vollständig zur Verfügung stehen. Die *OPZZ* verfügt allerdings über 12 integrierte Brancheneinheiten. Sie sind durchaus Foren bzw. Plattform zum Meinungsaustausch und zur Koordination, um die Gewerkschaftspolitik innerhalb einer Branche besser abzustimmen. Die Beschlüsse, die dort gefasst werden, sind aber für die Mitgliedsorganisationen nicht zwingend. Die Gleichberechtigung von mitgliederstarken und mitgliederschwachen Einzelgewerkschaften, die z.T. auch gegensätzliche strategische Gewerkschaftspolitiken formulieren, führen im Ergebnis zu einem relativ unübersichtlichen Handlungsterrain. Im Vergleich zur *Solidarnosc* mit ihrer strategischen Gewichtung der Regionalstrukturen ist die Situation bei der *OPZZ* eine andere: Die Handlungsressourcen werden auf die Branchenverbände und die Einzelgewerkschaften konzentriert. Allerdings werden in jüngster Zeit auch Versuche unternommen, sowohl die territorialen Strukturen als auch die zentrale Ebene zu stärken - allerdings nur mit begrenztem Erfolg. Trotzdem scheint absehbar, dass auch die Organisation der *OPZZ* in Bewegung kommt und eine Organisationsmodernisierung auf der Tagesordnung stehen wird.

Ein neuerer gewerkschaftlicher Dachverband, der erst im Frühjahr 2002 gegründet wurde, ist *das Forum*. Dieser Verband vereinigt meist Gewerkschaften aus dem öffentlichen Sektor und organisiert über 30 Einzelge-

werkschaften. Das Forum der Gewerkschaften ist überwiegend aus einer Initiative ehemaliger OPZZ Mitglieder entstanden, die mit unterschiedlichen Beweggründen aus dieser Dachorganisation austraten. Diese Abspaltung ist im Übrigen für die eher ideologisch ausgerichtete OPZZ und damit für den "linken" polnischen Gewerkschaftsflügel eine neue Herausforderung. Jüngste Initiativen versuchen jedenfalls schon die Perspektive vorzubereiten, die Mitgliedsorganisationen zu bewegen, das Forum mit dem Ziel einer Einheitsgewerkschaft umzustrukturieren. Sollte die Vertretungsmacht des Forums im Rahmen des sozialen Dialogs danach noch weiter gestärkt werden, wird sich die Konkurrenzsituation zur OPZZ und somit auch der "Mitgliederwettbewerb" vielleicht noch weiter verschärfen.

Welche Konsequenzen hat der geschilderte Zustand der Gewerkschaftsbewegung für die betriebliche und überbetriebliche Interessenvertretung? Dieser Fragestellung kann nunmehr nachgegangen werden.

Probleme und Chancen der Interessenvertretung auf Betriebs- und Unternehmensebene

Die "Verbetrieblichung" ist das hervorstechende Merkmal der polnischen Tarifpolitik und die "Gewerkschaftszentrierung" dasjenige der Interessenvertretungspolitik. Das bedeutet zweierlei:

- Ein System von Branchentarifverträgen oder territorialen Tarifverträgen fehlt in Polen weitgehend. Überbetriebliche Tarifverträge existieren allenfalls im staatlichen Sektor, in nur verschwindend geringem Maße auch in der Privatwirtschaft.¹ Tarifpolitik findet vor allem auf der betrieblichen Ebene statt. Jede in einem Betrieb vertretene Gewerkschaft hat das Recht, Tarifverträge auszuhandeln. Diese Haustarifverträge reproduzieren häufig aber nur die gesetzlichen Rahmenregelungen bzw. klären die Vorgaben betriebspezifisch.
- Die Interessenvertretung im Betrieb obliegt ausschließlich den betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen. Dieser Vertretungsmodus hat im Spiegel der polnischen Gewerkschaftsbewegung Folgen. Das gewerkschaftliche Pluralismusprinzip führt zu einer Zersplitterung der gewerkschaftlichen Beteiligung in den Betrieben. Schuld daran ist auch ein vereinfachtes Gründungsverfahren. Eine Gewerkschaft kann in jedem Unternehmen gegründet werden, falls mindestens 10 Beschäftigte als

¹ Aber selbst wenn die Gewerkschaften intendieren, Branchentarifverträge zu verhandeln, stehen ihnen auf der Arbeitgeberseite keine ausreichend organisierten Verhandlungspartner, d.h. Arbeitgeberorganisationen gegenüber, denn diese sind ebenso zersplittert wie die Gewerkschaften selbst.

Gründungsmitglieder zur Verfügung stehen.¹ Der Arbeitgeber ist aber in allen wichtigen Fragen (Tarife, Arbeits- und Gesundheitsschutz etc.) verpflichtet, mit allen im Betrieb vertretenen Gewerkschaftsorganisationen zu verhandeln. Der Arbeitgeberseite steht daher häufig kein einheitlicher, starker Verhandlungspartner gegenüber, der in der Lage wäre, die Interessen der Beschäftigten wirkungsvoller durchzusetzen. Viele betriebliche Gewerkschaftsorganisationen sind darüber hinaus zu schwach und erhalten kaum außerbetriebliche Unterstützung von ihren jeweiligen Dachorganisationen - sollten sie überhaupt einem der vorgestellten großen Dachverbände angehören. Ein weiteres Vertretungsdefizit kommt hinzu. Die einzelgewerkschaftlichen Vertretungsstrategien sind auf den Schutz ihrer Mitglieder konzentriert. Die Vernachlässigung der gewerkschaftlich Nicht-Organisierten hat zur Folge, dass diese Beschäftigten kaum zu einem Gewerkschaftsbeitritt bewegt werden können. Sollten die Gewerkschaften ihre Schutzfunktion folglich nicht auf diese Zielgruppe ausdehnen, verlieren sie im Betrieb an Glaubwürdigkeit und werden ihren Mitgliederbestand kaum erhöhen können.

In Polen sind weitere Interessenvertretungsorgane bzw. -ebenen auf den Prüfstand zu stellen: die sogenannten Arbeiterräte sowie die Vertretung der Arbeitnehmer in Aufsichtsrat und Vorstand.

Die Arbeiterräte, die in den (schrumpfenden) staatlichen Unternehmen eingerichtet wurden, gelten im Zuge des Transformationsprozesses inzwischen als "überholtes" Mitbestimmungskonzept. Das frühere Selbstverwaltungsorgan in den staatlichen Unternehmen (quasi ein Aufsichtsorgan über den Staatsbesitz) passt nicht mehr zur Privatwirtschaft.

Neue interessenvertretungspolitische Funktionen haben dagegen die Beteiligungsoptionen auf der Unternehmensebene gewonnen, die mit dem Gesetz zur Kommerzialisierung und Privatisierung der staatlichen Unternehmen (von 1986) eingerichtet worden sind. Den Arbeitnehmern wird damit ein Recht auf Vertretung im Aufsichtsrat (1/3 Beteiligung) zugestanden. In größeren Betrieben (mit mehr als 500 Beschäftigten) wählen die Arbeitnehmer auch eines der Vorstandsmitglieder. Die ersten Forschungsarbeiten zu dieser Interessenvertretung gelangen zu folgenden Ergebnissen:²

- Die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen sowie die Wahrnehmung von Schutzfunktionen gelingt im Aufsichtsrat teilweise besser als im

¹ Die Zahl der Betriebsgewerkschaften bewegt sich im fünfstelligen Bereich.

² Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Studie von Prof. Jerzy Wratny, Institut für Arbeit und Soziales Warschau in fünf privatisierten Großunternehmen.

Rahmen der betrieblichen gewerkschaftlichen Interessenvertretung. Eine Erfolgsvoraussetzung ist allerdings die flüssige Kommunikation zwischen Aufsichtsratsmitgliedern und Beschäftigten.

- Die Vertretung der Arbeitnehmer im Vorstand beinhaltet ebenfalls verbesserte Partizipationschancen. Die Informationskanäle zwischen Beschäftigten und Vorstand sind durchlässiger geworden und die von den Arbeitnehmern gewählten Vorstandsmitglieder nehmen eine Art Schlichterrolle ein, z.B. bei der Entwicklung von Sozialplänen oder betrieblichen Restrukturierungen.
- Die Rollen- bzw. Interessenkonflikte von Aufsichtsratsmitgliedern wie Vertretern der Arbeitnehmer im Vorstand gestalten sich allerdings nicht viel anders als in Deutschland. Die Akteure müssen regelmäßig zwischen den Unternehmens- und Beschäftigteninteressen abwägen, mit der Konsequenz, dass die Entscheidungen von der Belegschaftsbasis auch manchmal nicht akzeptiert werden.

Bei den Arbeitgebern stößt dieses Beteiligungskonzept allerdings nicht auf ungeteilte Gegenliebe. Sie erkennen darin eine entbehrliche Verdopplung gewerkschaftlicher Aktivitäten oder eine schleichende Wiedereinführung des alten Konzepts der Arbeiterräte. Die Arbeitgeber befürworten in der Regel eher ein Interessenvertretungssystem, in dem die Arbeitnehmer ausschließlich im Betrieb von den Gewerkschaften vertreten werden.

Aus den aufgezeigten Interessenvertretungsdefiziten und neuen Interessenvertretungschancen auf der Betriebs- wie Unternehmensebene können abschließend die Perspektiven der polnischen Arbeitsbeziehungen diskutiert werden.

Ausblick

Der Modernisierungsbedarf im Bereich der polnischen Arbeitsbeziehungen ist ebenso offenkundig geworden wie die auf vielen Handlungsfeldern innovationsbedürftige Gewerkschaftspolitik. Zur neuen Initialzündung, diese Vorhaben energisch anzugehen, könnte allerdings der EU-Beitritt werden, denn damit sind eine Reihe von gewerkschaftlichen Zukunftsaufgaben verbunden. Insbesondere bleibt festzuhalten:

- Im Zentrum der strategischen Ausrichtung der polnischen Gewerkschaftsbewegung müsste die Vernetzung der hochausdifferenzierten gewerkschaftlichen Strukturen stehen. Pluralismus ist auch in einigen alten EU-Ländern kein Fremdwort, aber die Zersplitterung der Gewerk-

schaften erschwert die Entwicklung des sozialpartnerschaftlichen Dialogs auf der betrieblichen wie auf der überbetrieblichen Ebene und behindert die nachhaltige Partizipation und Interessendurchsetzung der Beschäftigten.

- Die nächste gewerkschaftliche Zukunftsaufgabe besteht darin, die Arbeitnehmergruppen in den neuen Wirtschaftssektoren und in neuen Beschäftigungsformen zu erreichen und zu organisieren. Unverzichtbar ist daher der Aufbau von Interessenvertretungen in mittelständischen und kleineren Unternehmen. Dort sind fast vier Fünftel der Beschäftigten nicht durch eine funktionierende Interessenvertretung geschützt, obwohl inzwischen die Mehrheit der polnischen Arbeitnehmer in Betrieben dieser Größenordnung beschäftigt ist.
- Eine gewerkschaftliche Organisationsreform sollte auch mit zwei weiteren Zielsetzungen durchgeführt werden. Zum einen werden nur "schlagkräftige" Gewerkschaften perspektivisch in der Lage sein, Branchen- bzw. Flächentarifverträge auszuhandeln und die Arbeitgeber bewegen, sich ebenfalls entsprechend zu organisieren. Zum anderen wäre dadurch gewährleistet, dass die Strukturen der polnischen Gewerkschaften besser zu den europäischen Interessenvertretungsorganen passen und dort die Mitwirkung erleichtern.
- Alle Strategien zielen letztlich auch darauf ab, den Mitgliederschwund aufzuhalten und den gewerkschaftlichen Organisationsgrad zu erhöhen. Geschieht dies nicht, bestünde sogar das Risiko, dass die großen gewerkschaftlichen Dachorganisationen nicht mehr die Repräsentativitätskriterien für die trilaterale Kommission erfüllen, da die heute geltenden gesetzlichen Regelungen eine Mindestzahl von 500.000 Mitglieder vorsehen.

Noch eins bleibt zu vermerken: Gute "Mitbestimmungserfahrungen" machen polnische Gewerkschafter in Unternehmen, die *Europäische Betriebsräte* (EBR) installiert und polnische Interessenvertreter in dieses Interessenvertretungsorgan integriert haben. Doch nicht nur das: Diese Unternehmen setzen auf Arbeitnehmerbeteiligung und kooperative Unternehmenskultur auch in ihren polnischen Niederlassungen. Dies belegt anschaulich das Beispiel von Volkswagen Motor Polska. Gewerkschafter gelangen zu folgender Bewertung:

- Das Management setzt auf ein kooperatives Führungs- und Konfliktlösungskonzept, zu dem die aktive Zusammenarbeit mit der Mitarbeitervertretung gehört. Die partnerschaftliche Rolle der Gewerkschaft wird von der Unternehmensleitung anerkannt.

- Die (Gast-) Teilnahme am EBR des VW-Konzerns beinhaltet grundlegende Lern- und Erfahrungsprozesse.¹ Der EBR ist die zentrale Informationsquelle, um den eigenen Betrieb besser in die internationale Unternehmenspolitik einordnen zu können. In einem Abstimmungsprozess und Erfahrungsaustausch mit den Interessenvertretungen des Konzerns ist dort zu erfahren, was Co-Management, kooperative Konfliktlösung sowie aktive Mitarbeiterbeteiligung bedeuten, aber auch, wo ihre Chancen, Risiken und Grenzen liegen und zu welchen Folgen die Mitarbeiterbeteiligung führt.²

Ein weiteres Fazit, dass allerdings nicht bei allen polnischen Gewerkschaftern und schon gar nicht bei den Arbeitgebern auf Gegenliebe trifft, könnte nach diesen Erfahrungen und der Prüfung der polnischen Arbeitsbeziehungen demnach wie folgt lauten: Um die Interessenvertretungspolitik zu verbessern, müsste die Durch- und Umsetzungsfähigkeit neuer Mitbestimmungsmodelle diskutiert werden. Es gibt durchaus polnische Wissenschaftler, die für die Einführung eines Betriebsrats nach deutschem Vorbild plädieren. Sie erkennen darin mehrere Vorteile. Eine Lücke zwischen dem System der kollektiven Vertretung auf der Unternehmensebene und der betrieblichen Interessenvertretung würde geschlossen und die Vertretungsbasis zugleich auf die gewerkschaftlich Nicht-Organisierten erweitert. Dieser Dialog könnte zudem die Entscheidungsprozesse beschleunigen und interessenorientierte Konfliktpotenziale reduzieren. Die Arbeitgeber lehnen ein Betriebsratssystem nach deutschem Vorbild aber ab, stehen mit dieser Position indes auch nicht allein, da auch die Gewerkschaften gegenüber diesem Vertretungsmodell skeptisch sind. Sie sehen im Betriebsratskonzept eine Gefährdung ihrer Vertretungsmacht.

Ob der Import westeuropäischer, vor allem deutscher Mitbestimmungskonzepte in den neuen osteuropäischen EU-Ländern daher überhaupt ein geeigneter und realistischer Weg ist, diese Frage wird an späterer Stelle ausführlicher diskutiert (vgl. Kapitel 5). Zuvor soll noch geprüft werden, wie sich die Wege anderer EU-Beitrittsländer vom polnischen Konzept unterscheiden.

¹ Vielfach hatten Arbeitnehmervertreter aus den osteuropäischen Beitrittsländern bislang als Beobachter oder Gäste Zugang zu den Sitzungen der EBR.

² Der EBR legte z.B. strategisch fest, dass der Versuch unternommen werden soll, Unternehmensrisiken und Entwicklungschancen gleichmäßiger im Konzern zu verteilen. Auf der Grundlage einer solchen gemeinsamen strategischen Basis hat die Interessenvertretung von VW Motor Polska einem Flexibilisierungskonzept in wirtschaftlichen Krisensituationen zugestimmt und eine dementsprechende Arbeitszeitvereinbarung unterzeichnet.

3.2 Slowakei, Ungarn und Slowenien: Unterschiede wie Gemeinsamkeiten

Nicht nur in Polen, auch in anderen Beitrittsländern sind die Arbeitsbeziehungen in Bewegung. Der Überblick zu den Entwicklungen in der Slowakei, Ungarn sowie in Slowenien bietet Anschauungsmaterial, wie sich die Wege nach der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Wende im Vergleich zu Polen unterschieden haben.

Slowakei

Starkes Wirtschaftswachstum und positive Produktivitätsentwicklung kennzeichnen seit längerem die wirtschaftliche Entwicklung. Dieser Aufwärtstrend hält an. Wie in den anderen Beitrittsstaaten bleibt allerdings die Lohnentwicklung hinter der Produktivitätsentwicklung zurück und die Arbeitslosenquote liegt auf einem hohen Niveau.

Die slowakische Gewerkschaftsbewegung unterscheidet sich deutlich von denjenigen anderer neuer EU-Beitrittsländer. Die KOZ SR ist trotz zeitweiliger Abspaltungs- und Neugründungsversuche der konkurrenzlose zentrale Gewerkschaftsverband geblieben. Diese Einheitsgewerkschaft bzw. gewerkschaftliche Konföderation vereinigt 37 Mitglieds- bzw. Branchengewerkschaften. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt mit bis zu 40 Prozent vergleichsweise hoch, obwohl auch die KOZ SR seit der Staatsgründung im Jahr 1993 von einem Mitgliederrückgang von ca. 1,5 Millionen auf ca. 700.000 nicht verschont blieb.

Das *slowakische Tarifvertragssystem* ist dreigliedrig: Zu unterscheiden sind tripartistische Generalabkommen auf nationaler Ebene, Branchentarifverträge sowie Unternehmenstarifverträge. Sie erlangen in der Praxis unterschiedliche Bedeutung. Auf der staatlichen Ebene wird durch den Rat für wirtschaftliche und soziale Vereinbarungen vor allem ein Mindestlohn festgelegt. In den Branchen werden die übrigen tariflichen Rahmenbedingungen ausgehandelt, allerdings nur unscharf und mit wenigen Vorgaben. Erst in einem differenzierten Geflecht von Unternehmenstarifverträgen werden Löhne und Arbeitsbedingungen mit Rücksicht auf die betrieblichen Belange konkretisiert bzw. je nach Machtbalance zwischen mehr oder minder durchsetzungsfähigen Akteuren auf Gewerkschafts- wie Arbeitgeberseite festgesetzt.¹ Der Deckungsgrad der Tarifverträge ist auf Branchen- und Betriebsebene aber relativ hoch (bis ca. 50 Prozent).

¹ Mit internationalen Unternehmen (wie z.B. Siemens) haben aber auch neue Standards in Bezug auf soziale Sicherheit, Arbeitsbedingungen und Lohnpolitik in der Slowakei Einzug gehalten. Besonders auch die internationale Zu-

Wie sind nun die slowakischen Arbeitsbeziehungen zu charakterisieren und in welche Richtung verändern sie sich? Zweierlei ist zu bemerken: Die Arbeitsbeziehungen kennzeichnen einerseits Innovationen in der betrieblichen Interessenvertretung, andererseits aber auch wiederum ein gewisser Strukturkonservatismus.

Eine Besonderheit auf der betrieblichen Ebene ist die neue Option der Beschäftigten, einen Betriebsrat zu wählen, falls im Betrieb keine gewerkschaftliche Interessenvertretung existiert. Dieses Verfahren wurde im Arbeitsgesetzbuch aus dem Jahre 2002 festgeschrieben. Das ist die Innovation im Bereich der Arbeitsbeziehungen. Allerdings konnten sich die Gewerkschaften auch nicht gänzlich von tradierten Interessenvertretungsmustern lösen und diese Haltung ist ein Hinweis auf ihren Strukturkonservatismus.

Ursprünglich war nämlich die Implementierung eines dualen Systems der Interessenvertretung vorgesehen. Die Gewerkschaften befürchteten aber, dass ihnen mit einem dualen Interessenvertretungssystem bzw. der Einrichtung eines Betriebsrats eine Konkurrenz erwächst, die ihre Position im Betrieb schwächen könnte. Damit war die Einführung des Betriebsratsmodells zwar nicht (wie in Polen) vom Tisch, aber auf gewerkschaftlichen Druck hin blieb eine eingliedrige Interessenvertretungsstruktur übrig. Das heißt: Die Arbeitnehmerinteressen werden im Betrieb entweder durch eine betriebliche Gewerkschaftsorganisation oder durch einen gewählten Betriebsrat repräsentiert, der allerdings geringere Partizipationsmöglichkeiten (nur Informations- und Konsultationsrechte) als eine Gewerkschaftsorganisation (auch Abschluss von Vereinbarungen) besitzt. Der Betriebsrat kann im Falle einer Gründung von betrieblichen Gewerkschaftsgruppen wieder abgelöst werden. Der Betriebsrat slowakischen Zuschnitts muss folglich als ein eher labiles bzw. fragiles Interessenvertretungsorgan bewertet werden.

Nach gewerkschaftlicher Bewertung zeichnet sich in der Praxis eine weitere Problemstellung ab, die mit diesem Interessenvertretungskonzept verbunden ist. Falls im Betrieb eine gewerkschaftliche Interessenvertretung fehlt, ist die Unternehmensleitung verpflichtet, die Wahl eines Betriebsrats zu initiieren. Der wirtschaftsstrukturelle Wandel, dem alle Beitrittsländer unterliegen, verändert auch die industrielle Landschaft in der Slowakei. Die Zahl der Neugründungen und Ausgliederungen und damit der kleineren und mittleren Betriebe steigt kontinuierlich. Wie für die ost-

sammenarbeit der Interessenvertretungen hat entscheidend dazu beigetragen, die arbeits- und sozialpolitischen Standards in den slowakischen Tochterunternehmen anzuheben.

europäischen Staaten nahezu charakteristisch, entstehen auch immer mehr gewerkschaftsfreie Zonen. Die Gewerkschaften sehen darin ein besonderes Risiko. Diese Zunahme von gewerkschaftsfreien kleineren und mittleren Betrieben hebt nicht nur die gewerkschaftlichen Interessenvertretungsstrukturen aus, sondern die Arbeitgeber könnten die neuen Betriebsräte gegen die Gewerkschaften "ausspielen", und zwar besonders dann, wenn sie auf ihre Veranlassung eingerichtet worden sind. Dieses Risiko ist aufgrund der Kultur von betrieblichen Arbeitsbeziehungen sicher nicht vollkommen auszuschließen. Der slowakische Betriebsrat hat keine Tradition. Er ist als Element der betrieblichen Arbeitsbeziehungen nicht etabliert und muss seine interessenvertretungspolitische Rolle erst noch definieren. Solange dieser Prozess noch in den Kinderschuhen steckt, liegt zumindest der Versuch der Arbeitgeber nahe, die neuen Betriebsräte für ihre Interessen mit der Absicht zu vereinnahmen, die gewerkschaftliche Organisation der Beschäftigten und die Gründung von betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen zu verhindern.

Die slowakischen Perspektiven im Bereich der Arbeitsbeziehungen lassen sich also folgendermaßen beschreiben. Trotz relativ hohem Organisationsgrad wächst die Anzahl der gewerkschaftsfreien Betriebe abseits der alten großindustriellen Industriezweige. Eine Schwächung der slowakischen Gewerkschaftsbewegung ist nicht mehr auszuschließen. Damit wären negative Folgen für die Tarifpolitik verbunden, deren Qualität von der gewerkschaftlichen Durchsetzungsstärke abhängt. Der "neue" Betriebsrat slowakischer Art ist jedenfalls noch nicht fähig und vor allem nicht legitimiert, die Gewerkschaftsorganisation im Betrieb vollständig zu ersetzen. Das bedeutet aber auch nicht, dass die Einrichtung eines Betriebsrats immer gleichbedeutend mit der Schwächung der Gewerkschaft ist. Vielmehr wird eine gewerkschaftliche Zukunftsaufgabe transparent. Ein gewerkschaftlich orientierter Betriebsrat könnte in den gewerkschaftsfreien Betrieben das Terrain vorbereiten, um einer gewerkschaftlichen Interessenvertretung die Werkstore zu öffnen. Allerdings darf er dann in der Tat nicht zum verlängerten Arm der Arbeitgeber werden. Dieser interessenvertretungspolitische Spagat und die Fortentwicklung der betrieblichen Interessenvertretungsstrukturen gehören somit zu den vordringlichen neuen Herausforderungen. Im Gegensatz zu Polen haben sich die slowakischen Gewerkschaften bzw. ihre Dachorganisation zwar auf den Betriebsrat "eingelassen", vielleicht aber doch etwas zu halbherzig.

Ungarn

Eine funktionierende und dynamische Marktwirtschaft sowie die hohe Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den alten EU-Ländern platzieren Ungarn unter den Beitrittsländern auf eine recht gute Position. Auch die Arbeitslosigkeit ist mit durchschnittlich knapp über fünf Prozent (allerdings mit erheblichen regionalen Unterschieden) vergleichsweise niedrig, sogar im Vergleich zu den alten EU-Ländern. Eine Schattenseite darf aber nicht verschwiegen werden. Die prosperierende ungarische Wirtschaft führt keineswegs dazu, dass Ungarn auch im Bereich der Löhne und Gehälter eine Spitzenstellung einnimmt. Ganz im Gegenteil: Die Durchschnittslöhne liegen sogar unter denjenigen in Polen (im Jahr 2000).

Die ungarische Gewerkschaftsbewegung kennzeichnet seit dem politischen und wirtschaftlichen Umbruch Ende der 80er Jahre der Weg von einer zentral gesteuerten Einheitsgewerkschaft zu einer pluralistischen Gewerkschaftsstruktur. Anfang der 90er Jahre wurden die bis heute bestehenden sechs Gewerkschaftsförderungen gebildet: Ungarischer Gewerkschaftsbund (MSZOSZ), Konföderation Autonomer Gewerkschaften (ASZSZ), Demokratische Liga Unabhängiger Gewerkschaften (FSzDL oder LIGA), Gewerkschaftliche Vereinigung der Intelligenz (ESZT), Landesverband der Arbeiterräte (MOSZ) sowie Forum der Gewerkschaftlichen Zusammenarbeit (SZEF). Eine einheitliche nationale Spitzenvertretung ist nicht vorhanden.¹ Der Organisationsgrad liegt bei ca. 15 bis 20 Prozent.

Der Nationale Rat für Arbeit (NRA) ist die ungarische Plattform für einen tripartistischen sozialen Dialog. Die Kompetenzen dieses "runden Tisches" von Regierungs-, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern sind allerdings gering. Das zentrale Verhandlungsterrain ist (vergleichbar zu Polen) die Festlegung eines Mindestlohns. Die Tarifverträge werden überwiegend auf der Betriebsebene abgeschlossen, allerdings steigt auch in Ungarn die Anzahl der Beschäftigten in (gewerkschaftsfreien) Klein- und Mittelbetrieben, die nicht tarifgebunden sind. In diesen Betrieben hängt die Existenzgrundlage der Beschäftigten demnach maßgeblich vom jährlich festzulegenden Mindestlohn ab. Damit ist wieder eine gewerkschaftliche Aufgabe aufgezeigt: Für Betriebe dieser Größenordnung müssen, wie auch in den anderen Beitrittsländern, neue Vertretungskonzepte und Organisationsformen erarbeitet werden.

Eine weitere wichtige Aufgabe besteht daher in der Institutionalisierung des sozialen Dialogs auf der Branchenebene, in der Förderung der bran-

¹ Das trifft im Übrigen auch für die neun Arbeitgeberorganisationen zu, die noch erhebliche Konsolidierungsprobleme zu lösen haben.

chenmäßigen Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern. Die Arbeitsbeziehungen sollen deshalb nach Industriezweigen von den Sozialpartnern selbst um- und ausgestaltet werden, nicht zuletzt mit dem Ziel, Ungarn für den sektoralen europäischen Dialog "arbeitsfähig" zu machen.

Ungarn nimmt im Vergleich zu Polen und der Slowakei gewissermaßen eine "Zwitterstellung" in der Transformation der Arbeitsbeziehungen ein: durch den betrieblichen wie überbetrieblichen Gewerkschaftspluralismus wie ein duales System der betrieblichen Interessenvertretung.

Das System der dualen Interessenvertretung ist auf eine Gesetzesinitiative aus dem Jahr 1992 zurückzuführen. Mit dem damals verabschiedeten Arbeitsgesetzbuch sind in Anlehnung an das deutsche Modell der betrieblichen Arbeitsbeziehungen erstmalig Betriebsräte als Interessenvertretungsinstitution in den Unternehmen eingeführt worden. Kritiker sprechen in diesem Zusammenhang manchmal auch von einer "Institutionenimitation" im Wandlungsprozess der ungarischen Arbeitsbeziehungen, bei der das deutsche Mitbestimmungsmodell Pate stand. Der Hintergrund dieser Initiative war aber die Absicht, das Vertretungsvakuum für diejenigen Beschäftigten zu füllen, die nicht Mitglied einer Gewerkschaft sind. Die Arbeitnehmer werden daher sowohl von den Gewerkschaften als auch von Betriebsräten vertreten. Letztere verfügen allerdings über geringere Beteiligungsrechte als deutsche Betriebsräte und das betriebliche Tarifmonopol bleibt bei den Gewerkschaften, die über gesonderte Vertretungsrechte in den Betrieben verfügen. Im Prinzip sind die Gewerkschaften damit doch die wichtigsten Repräsentanten von Arbeitnehmerinteressen im Betrieb geblieben.

Die Konkurrenzsituation zwischen Betriebsrat und Gewerkschaft ist aber auch in Ungarn noch nicht gänzlich überstanden, d.h. das Risiko, dass die Beschäftigten die gewerkschaftliche Interessenvertretung nach der Einrichtung eines Betriebsrats in Frage stellen könnten. Ihre Unsicherheit in der Bewertung der unterschiedlichen Interessenvertretungsoptionen nutzen die Arbeitgeber im Falle nicht gewerkschaftlich orientierter Betriebsräte sicher auch ganz gerne mit dem Ziel, die Gewerkschaften zu schwächen. Das bedeutet: Auch in Ungarn ist der Betriebsrat ein Konzept, das im Rahmen der ungarischen Tradition und Kultur in den Betrieben erst noch etabliert und ausbalanciert werden muss.

Slowenien

Gewerkschaftspluralismus prägt auch die slowenische Interessenvertretungspolitik. Fünf nationale Dachverbände sind aus der alten sozialistischen Einheitsgewerkschaft entstanden. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt über 40 Prozent. Eine herausragende Rolle spielt als stärkster landesweiter und branchenübergreifender Dachverband vor allem die ZSSS (Vereinigung Freier Gewerkschaften Sloweniens).

Slowenien gilt inzwischen als der Musterschüler unter den neuen EU-Beitrittsländern, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die marktwirtschaftliche Transformation wurde zügig durchgeführt und der Arbeitsmarkt ist stabilisiert. Die Arbeitslosenquote liegt bei knapp 6 Prozent.
- Die Lohnspanne fällt im Vergleich zu anderen osteuropäischen Beitrittsländern geringer aus. Das Lohnniveau liegt insgesamt höher.
- Das tragende Fundament dieser sozio-ökonomischen Entwicklung ist der soziale Dialog. Eine weitgehend funktionierende Sozialpartnerschaft ist zum Garant für politische Stabilität geworden.

Doch damit nicht genug: Das flächendeckende Tarifvertragssystem auf National-, Branchen- und Betriebsebene ist unter den neuen Beitrittsländern das am besten ausgebaute. Löhne und Gehälter werden zunächst auf der nationalen Ebene zwischen Gewerkschaftsverbänden, Arbeitgeberorganisationen und Regierung in Kollektivverträgen (nationalen Rahmenabkommen) multilateral ausgehandelt und anschließend zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in den einzelnen Wirtschaftssektoren ausgestaltet. Dieser bilaterale Dialog muss sich allerdings in dem Rahmen bewegen, der in den nationalen Rahmentarifverträgen festgeschrieben ist.

Auch das slowenische Mitbestimmungsmodell weist wiederum eine Besonderheit auf.¹ In den Betrieben agieren zwei Arbeitnehmervertretungen im Rahmen einer Interessenvertretungspolitischen Doppelstruktur: Die Gewerkschaften so wie ein gewählter Betriebsrat. Anfänglich bewerteten

¹ In Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten ist der Aufsichtsrat im Übrigen paritätisch besetzt. Allerdings wird per Betriebsstatut festgelegt, ob der Vorsitzende bei Stimmgleichheit mit seiner Stimme ausschlaggebend ist oder nicht. Die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat werden vom Betriebsrat delegiert. Auch der Arbeitsdirektor kann nicht ohne die Zustimmung der Arbeitnehmerseite ernannt werden.

auch die slowenischen Gewerkschaften dieses neue Interessenvertretungsorgan misstrauisch und vermuteten im Betriebsrat eine interessenvertretungspolitische Konkurrenz.¹ Mittlerweile haben sich die Gewerkschaften aber beruhigt. Ca. 80 Prozent der Betriebsräte sind gewerkschaftlich organisiert und arbeiten mit den gewerkschaftlichen Vertrauensleuten im Betrieb zusammen. Die anfänglichen Befürchtungen bewahrheiteten sich nicht, die betrieblichen Arbeitsbeziehungen kennzeichnet inzwischen vielmehr ein relativ flächendeckendes System von Arbeitnehmerbeteiligung.

Der wirtschaftliche Wandel bekräftigt zusätzlich den slowenischen Weg, Betriebsräte einzurichten. Im Zuge der Privatisierungswelle sind auch dort zahlreiche kleinere und mittelständische Unternehmen gegründet worden. In diesen Betrieben ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad geringer, gleichzeitig stieg aber die interessenvertretungspolitische Bedeutung der Betriebsräte - auch als "Agenten" der Gewerkschaften in Betrieben dieser Größenordnung.

Dennoch befinden sich auch die slowenischen Betriebsräte in einem Lernprozess, um ihre Vertretungsrechte wirksam auszuüben. Noch fehlt ihnen die jahrzehntelange Mitbestimmungserfahrung deutscher Betriebsräte. Erfahrungen in einem jungen Mitbestimmungsmodell sammeln und daraus lernen - das ist aber die zentrale Herausforderung, der sich die slowenischen Betriebsräte und Gewerkschafter heute stellen.

¹ Diese Befürchtung ist in den Beitrittsländern - wie aufgezeigt - weit verbreitet.

3.3 Transformation der Arbeitsbeziehungen mit offenem Ausgang?

Die kleine Exkursion in vier neue EU-Beitrittsländer erlaubt rückschauend folgende zusammenfassende Thesen:

1. Aus den wirtschaftlichen Fortschritten resultieren nicht automatisch Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Vielmehr öffnet sich die Schere zwischen Produktivitäts- und Lohnentwicklung sehr weit und der ökonomische Transformationsprozess führt zu arbeitsmarktpolitischen Schiefagen. Der Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft wie seine Folgen hängen aber auch von den Fortschritten im Bereich des sozialen Dialogs ab, d.h. von der Stabilität dieses gesellschaftspolitischen Fundaments.
2. Tripartistische Dialogstrukturen zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften sind in den Beitrittsländern inzwischen Standard. Allerdings unterscheidet sich die Qualität des Regeldefinitions- und Regelsetzungsprozesses. Das bedeutet vereinfacht ausgedrückt: Der Dialog zwischen Regierung und Sozialpartnern findet keineswegs immer auf gleicher Augenhöhe statt.
3. Die Gewerkschaften müssen in den aktuellen Umbruchszeiten einige Krisenphänomene überwinden. Gewerkschaftspluralismus, Zersplitterung und Aufspaltungstendenzen sowie fehlende einheitliche gewerkschaftliche Spitzenorganisationen erschweren von Ausnahmen abgesehen die Interessenvertretungspolitik. Hinzu addiert sich ein auffälliger Mitgliederschwund. Dieses Phänomen ist aber auch in den alten EU-Ländern hinlänglich bekannt und wird gegenwärtig auch in Deutschland mit dem Ziel diskutiert, geeignete Gegenmaßnahmen zu finden und diesem Trend gegenzusteuern.
4. Das vorherrschende gewerkschaftliche Vertretungsterrain sind privatisierte Großbetriebe, Staatsbetriebe und der öffentliche Sektor. In allen Beitrittsländern trägt aber die Zunahme gewerkschaftsfreier Klein- und Mittelbetriebe zu einer weiteren Schwächung der Gewerkschaftsbewegung bei. Die Gewerkschaften müssen daher neue Organisationskonzepte und Mobilisierungsstrategien erarbeiten, um auf die wirtschaftsstrukturellen Veränderungen angemessener zu reagieren.
5. Gesetze zur Information und Konsultation von Arbeitnehmern sind in allen Ländern erlassen. Im Rahmen der betrieblichen Interessenvertretungen überwiegen betriebsgewerkschaftliche Vertretungsmodelle, aber auch die ersten Betriebsräte haben ihre Arbeit auf-

genommen. Das "Betriebsratsmodell" wird indes wie in Polen auch völlig abgelehnt oder im Vergleich zu Deutschland in abgeschwächter Form implementiert, quasi als Ergänzung der betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen. Die "traditionslosen" neuen Betriebsräte stehen zudem in einem Erfahrungsprozess, denn Beteiligung, Interessenausgleich und Interessenregulation wollen erst einmal gelernt werden.

6. Ein anderes Dilemma ist ebenfalls nicht gelöst. Die Arbeitgeber können zum Teil nicht dazu bewegt werden, sich in einer Schutzorganisation, in einem einheitlichen Dachverband zu organisieren. Auch die neu gegründeten Arbeitgeberorganisationen funktionieren noch nicht wie geplant oder sind unzureichend vernetzt. Die Gewerkschaften haben ohne Verhandlungspartner auf der überbetrieblichen Ebene aber keine Grundlage für eine übergreifende Tarifpolitik. Branchentarifverträge fehlen größtenteils oder sie werden in den Unternehmen kaum buchstabengetreu umgesetzt. Die tarifpolitische Landschaft kennzeichnen daher häufig Unternehmenstarifverträge, die von den jeweiligen betrieblichen Machtverhältnissen und damit von starken betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen abhängen. In den gewerkschaftsfreien Betrieben ohne alternative Interessenvertretungsformen (wie dem Betriebsrat) ist die Aushandlung von Arbeitsbedingungen zudem individualisiert. Zwei Konsequenzen dieser tarifpolitischen Defizite sind vorgezeichnet: Die Anpassung der Lohnentwicklung an die wirtschaftliche Dynamik bleibt in den Beitrittsländern aus und die grenzüberschreitende tarifpolitische Koordination zwischen diesen und den alten EU-Staaten dürfte ein kompliziertes Unterfangen werden.

Diese Bestandsaufnahme legt nahe, den Entwicklungsstand der Arbeitsbeziehungen in den Beitrittsländern als einen noch nicht festgelegten Prozess zu charakterisieren. Er trägt sowohl Züge des angelsächsischen Konzepts industrieller Beziehungen als auch des deutschen Mitbestimmungsmodells (vgl. auch Kapitel 5). Was bedeutet dies?

Die Strukturen der britischen Arbeitsbeziehungen unterscheiden sich bekanntlich deutlich von denjenigen in Deutschland, weisen aber einige Ähnlichkeiten mit den neuen Beitrittsländern auf. In Großbritannien ist der Betriebsrat deutschen Zuschnitts unbekannt und gewerkschaftliche „Shop Stewarts“ vertreten die Beschäftigten. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad liegt mit ca. 29 Prozent niedrig. In den meisten Fällen existieren Firmentarifverträge, der Deckungsgrad von Kollektivverträgen liegt im öffentlichen Sektor und in der Privatwirtschaft zusammengenommen bei nur etwa 35 Prozent. Zwar sind die britischen Gewerkschaften in einem Dachverband organisiert, konkurrieren aber vergleichbar zu denen in den

meisten neuen Beitrittsländern untereinander und sind trotz aller zeitweilig anders lautender Prognosen überlebensfähig geblieben.

Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in den neuen Beitrittsländern folgt trotz dieser Parallelen nicht dem britischen Modell, denn in einigen Staaten sind Interessenvertretungen eingerichtet, die dem deutschen Betriebsrat zumindest ähneln, obwohl die Qualität der Beteiligungsrechte deutlich geringer ausfällt. Zudem verfügen Länder wie z.B. Slowenien über ein flächendeckendes Tarifvertragssystem auf allen tarifpolitischen Verhandlungsebenen.

Diese beispielhafte Verortung zeigt: In den neuen EU-Beitrittsländern sollte nicht der Versuch unternommen werden, die deutschen Strukturen industrieller Beziehungen einfach zu adaptieren. Dies wird dort auch kaum getan. Noch scheint aber nicht ausgemacht, auf welches "Modell" sich die einzelnen neuen Beitrittsländer langfristig und nachhaltig zu bewegen werden. Darüber wird auch die Qualität und Intensität des internationalen Kooperationsprozesses zwischen den Interessenvertretungen entscheiden. Wie dieser Dialog von deutscher Seite effektiv zu organisieren ist, wird im Folgenden skizziert.

4. Anforderungen an Betriebsräte und Gewerkschaften: der Aufbau grenzüberschreitender Netzwerkkooperation

Bevor die Handlungsmöglichkeiten und -prioritäten grenzüberschreitender Kooperation zwischen betrieblichen und gewerkschaftlichen Interessenvertretungen aufgezeigt werden, sind noch einmal die Handlungsziele dieses Vorhabens hervorzuheben:

- An einem verschärften wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen den neuen und alten EU-Ländern ist im Prinzip nichts auszusetzen, es sei denn, dieses Wettrennen setzt eine Lohnabwärtsspirale in Gang und der Gewinner ist nur derjenige, der Arbeit zu niedrigsten Löhnen und Sozialleistungen anbietet.
- Die EU-Osterweiterung muss sozial ausbalanciert werden. In den Vordergrund darf keineswegs das Ziel rücken, Wettbewerbsvorteile durch Niedriglohn-Konkurrenz zu erzielen. Die Arbeitsbedingungen müssen nach der EU-Osterweiterung sozialverträglich gestaltet werden und dazu gehört in den neuen Beitrittsländern ein Entlohnungsniveau, das der Produktivitätsentwicklung folgt.
- Nur wenn diese Balance ausgeglichen ist, besteht die Chance, dass die geschilderten Sorgen und Befürchtungen der Beschäftigten aus den Beitrittsländern positiven Erwartungen weichen und auch deutsche Arbeitnehmer die erweiterte wirtschaftliche Gemeinschaft ebenso selbstverständlich akzeptieren können.

Um diese Vorhaben umzusetzen, sind handlungsfähige (Vertrauens-) Netzwerke von den Interessenvertretungen aufzubauen. Deutsche Betriebsräte, Gewerkschafter und osteuropäische Interessenvertretungen müssen eng zusammenarbeiten und simultan strategische Ziele definieren, die im beidseitigen Interesse liegen und eine solidarische Interessenvertretungspolitik ermöglichen.¹ Wie kann diese Herausforderung am besten angenommen werden und welche Voraussetzungen sind zu schaffen, damit die Kooperation gelingt?

¹ Auch die gewerkschafts- bzw. -interessenvertretungsfreien Zonen in den Beitrittsländern sind dabei alsbald zu besetzen. Die Frage ist allerdings, wie "berufen" deutsche Gewerkschafter sind, um z.B. die Gründung von Interessenvertretungen in osteuropäischen Klein- und Mittelbetrieben zu unterstützen. Auch die deutschen Gewerkschaften haben diesen Strukturwandel bisher organisationspolitisch nicht ausreichend nachvollzogen, der in Osteuropa im Zeichen des Transformationsdrucks sogar mit wesentlich höherer Geschwindigkeit als hierzulande erfolgt.

Eine erste Anforderung ist leicht ausgemacht. Die neuen Vernetzungen über die Landesgrenzen hinweg sollten von den deutschen Gewerkschaften abgesichert werden: durch Hilfestellungen für die Betriebsräte, dem Aufbau von Netzwerken und der Organisation des grenzüberschreitenden Dialogs. Das mag zwar zunächst einfach klingen, ist aber in der Praxis ein durchaus anspruchsvolles Vorhaben, bei dem eine Reihe von Hindernissen zu überwinden und einige Ressourcen zur Verfügung zu stellen sind.

Im Fokus der Handlungsoptionen zur grenzüberschreitenden Kooperation zwischen Interessenvertretungen stehen im Prinzip drei zentrale Anforderungen.

(1) Materielle Absicherung der Interessenvertretungsarbeit

Die Kontaktaufnahme mit osteuropäischen Gewerkschaften und betrieblichen Arbeitnehmervertretungen wird nicht nur durch hohe Sprachbarrieren erschwert. Häufig schränkt eine defizitäre materielle Ausstattung der Betriebsratsbüros die Möglichkeiten ein, eine grenzüberschreitende Kooperation aufzunehmen. In kleineren und mittleren Unternehmen ist die Übertragung der etablierten Arbeitsstrukturen von Betriebsräten aus Großunternehmen nicht möglich. Die Betriebsräte verfügen kaum über ausreichende materielle Ressourcen z.B. für Simultan-Übersetzungen und Reisekosten. Nur eine materiell ausreichend abgesicherte Interessenvertretungsarbeit garantiert aber eine wirkungsvolle Arbeit über die Staatsgrenzen hinweg. Eine schmale Finanzdecke darf nicht zur unüberwindbaren Klippe werden, wenn Interessenvertretungen aus deutschen Betrieben und aus Unternehmen der Beitrittsländer beabsichtigen, in einen intensiven arbeitspolitischen Dialog einzutreten. Die deutschen Gewerkschaften sind im Rahmen der EU-Osterweiterung somit gefordert, als erstes erhöhte Ressourcen zur Verfügung zu stellen und den Dialog mit ihren osteuropäischen Kollegen zu fördern.

(2) Information und Wissen: die Grundlage aller Kooperation

Niemand kann ohne ausreichendes Wissen und hinreichende Information im Betrieb oder über den Betrieb hinaus effizient an den Gestaltungs- und Entscheidungsprozessen partizipieren, erst recht nicht grenzüberschreitend. Die Zusammenarbeit der Interessenvertretungen würde ohne genaue Kenntnis der Formen betrieblicher Interessenvertretung und der überbetrieblichen Vertretungsstrukturen zweifellos auf einige Irr- und Umwege führen, die Missverständnisse zwischen den Akteuren vorpro-

grammieren. Der erste Schritt, um die Kooperation einzuleiten, sollte daher mit Sorgfalt getan werden.

Die osteuropäischen Arbeitsbeziehungen unterscheiden sich von den deutschen grundlegend. Das zeigte die vorangegangene Bestandsaufnahme. Daher müssen sich Betriebsräte erst intensiv mit diesen Strukturen auseinandersetzen, Informationen sammeln und sich von gewerkschaftlichen wie wissenschaftlichen Experten beraten lassen, um ihre Kooperationspartner, deren Position und Handlungsmöglichkeiten richtig einschätzen zu können. Häufig wissen aber osteuropäische Interessenvertreter inzwischen mehr über das deutsche Betriebsrats- und Gewerkschaftssystem als umgekehrt deutsche Betriebsräte über die industriellen Beziehungen in den neuen Beitrittsländern.

Wer sich auf diese Weise "schlau gemacht" hat, muss anschließend noch einen weiteren Verfahrensschritt tun. Die deutschen Betriebsräte sollten sich zeitnah über die Internationalisierungsstrategien ihres Unternehmens (Fusionen, Übernahmen, Joint Ventures) informieren, die sich auf die inländischen Betriebe auswirken könnten (Arbeitskosten und -bedingungen, Optionen zur Erschließung neuer Märkte, Standortschließungsgefahren in Deutschland). Diese Aufgabe ist zwar nicht neu, aber im Rahmen der EU-Osterweiterung und im Spiegel des Schwierigkeitsgrades dieses grenzüberschreitenden Dialogs noch einmal besonders herauszustellen. Der Betriebsrat muss daher die entsprechenden Informationsgrundlagen früh genug bei der Unternehmensleitung einfordern, auch wenn das Unternehmen noch nicht international aufgestellt ist. Nur diese frühzeitige Information über die künftige Geschäftspolitik garantiert, dass die Kooperation mit den osteuropäischen Kollegen rechtzeitig vorbereitet und der Dialog ohne Zeitverzögerung aufgenommen wird. Geschieht dies verspätet, könnten die Interessenvertretungen von der Geschäftspolitik und ihren Folgen überrollt werden. Dabei wäre es im Übrigen auch ein Fehler, erst die Signale von den osteuropäischen Interessenvertretungen abzuwarten, ob sich etwaige arbeitspolitische Risiken anbahnen. Dieser "Job" sollte aufgrund der besseren betrieblichen und überbetrieblichen Informationsvoraussetzungen in der Anfangs- bzw. Startphase von den deutschen Betriebsräten erledigt werden.

(3) Bilaterale Kooperation in Einzelprojekten und gewerkschaftliche Unterstützung von Langzeitkooperationen

Europäischer Informationsaustausch und interessenvertretungspolitischer Dialog sind ein Erfahrungs- und Lernprozess, der im "Fernunterricht" nicht vermittelbar ist. Erst die wechselseitigen persönlichen Kontakte von Gewerkschafts- und Arbeitnehmervertretern schärfen den Blick für die jewei-

lige andere Arbeitswelt und bilden die Grundlage für eine erfolgreiche Arbeitspolitik.

Wer Arbeits- und Tarifpolitik grenzüberschreitend abstimmen will, ist also auf persönliche Erfahrungen im und mit dem Kooperationsland angewiesen, d.h. auf ein gelebtes kulturelles Verständnis. Die moderne Informationstechnik allein kann dieses jedenfalls nicht ersetzen. Nur die eigene Erfahrung der sozialen, organisatorischen und gesellschaftlichen Strukturen und Hintergründe bildet die Grundlage, um den osteuropäischen Kollegen auch wirklich zu "verstehen". Diese Kommunikation kann schwierig werden, nicht nur wegen der Sprachbarrieren, sondern weil die nationale Ausgangssituation trotz gleicher Grundprobleme, über die strategisch diskutiert werden soll, meist völlig verschieden ist. Auch noch so fundierte Informationen, die vor der Kontaktaufnahme gesammelt wurden, sind keinerlei Garantie für einen effizienten Dialog. Der Verständigungsprozess braucht einfach Zeit. Beide Seiten müssen lernen, warum der Kooperationspartner so und nicht anders agiert. Auch wenn diese Verständigung funktioniert, ist mit einem immer noch zu rechnen: Einige deutsche Betriebsräte, die schon mühsam einen scheinbar effizienten Dialog aufgebaut haben, sind manchmal überrascht, dass in den osteuropäischen Unternehmen ihre Ansprechpartner aufgrund der Personalfluktuations wesentlich häufiger wechseln als in deutschen Betrieben - und jeder Neustart des Dialogs ist wieder genauso mühselig und arbeitsintensiv wie schon die erste Kontaktaufnahme.

Die Arbeit, die die grenzüberschreitende Kooperation erfordert, sollte daher nicht unterschätzt und die Ergebnisse, die im Verhältnis zum Aufwand zu erwarten sind, nicht überschätzt werden. Die neuen Ressourcen, mit denen die Betriebsräte unterstützt werden sollen, dürfen nicht verschwendet werden. Das bedeutet: Das Vorhaben ist umsichtig anzugehen, jeder kleine Schritt kann besser sein als der Versuch, gleich den großen Wurf zu landen. In bilateralen Einzelprojekten sollten zunächst Prioritäten gesetzt, Ziele definiert und Umsetzungsmodalitäten vereinbart werden. Umfassende Kooperationsvorhaben, in denen zahlreiche Akteure involviert sind, sind sehr schwer zu managen. Bilaterale Kooperationsstrukturen, die weniger Projektmanagement erfordern, sind am Anfang effizienter als komplizierte Netzwerke. Aus solchen "Kopfgeburten" entstehen nämlich häufig keine umsetzungsreifen Vorhaben. Das schließt nicht aus, dass bilaterale Kooperationen später erweitert werden, wenn aus den Erfahrungen gelernt werden konnte.

Das bedeutet strategisch: Netzwerke sollten nicht allzu blindlings entwickelt werden. Sie müssen vor allem erste, rasche Arbeitserfolge in konkreten Projekten garantieren. Wenn sich die ersten Erfolge in kleinen Netzwerken (von einzelnen Unternehmen) eingestellt haben, kann an-

schließlich auch die grenzüberschreitende, sektorale Kooperation (von mehreren Unternehmen) angegangen werden. Alle Kooperationsvorhaben sind zugleich Langzeitprojekte. Am Ende des Sondierungs- und Konsolidierungsprozesses müssen feste Ansprechstrukturen entwickelt und personelle Zuständigkeiten definiert sein, die längerfristig Bestand haben, wobei auch das oben erwähnte Problem der hohen Fluktuation einer Lösung näher gebracht werden müsste.

Die Gewerkschaften sind daher gefordert, sich verstärkt der Aufgabe zu widmen, internationale Kontakte anzustoßen, zu organisieren und die Betriebsräte zu begleiten, auch durch eine international ausgerichtete gewerkschaftliche Bildungsarbeit. Zusätzlich müssen die verschiedenen europäischen Plattformen der Gewerkschaften dazu genutzt werden, ein Auffangnetz für die Einzelaktivitäten der betrieblichen Interessenvertretungen im Rahmen der EU-Osterweiterung zu bilden.

Eine besonders wichtige Plattform sind zweifellos auch die Europäischen Betriebsräte. Die Erfahrungen, die die osteuropäischen "Gäste" mit dem EBR bereits machten, haben sich als äußerst positiv und hilfreich erwiesen. Das bestätigen alle Interessenvertreter, die inzwischen an EBR-Sitzungen teilgenommen und ihre Interessenvertretungspolitik dort abstimmen konnten (vgl. Kapitel 3.). Der EBR ist als Informationsquelle für die Interessenvertretungen aus den neuen Beitrittsländern in vielen Fällen sogar noch wichtiger als für die deutschen Betriebsräte, die als "etablierte Co-Manager" in ihren Unternehmen meist über vergleichsweise recht gute Informations- und Beteiligungsgrundlagen verfügen. Deutsche Betriebsräte sollten daher ihre Kollegen in den osteuropäischen Standorten nicht nur bei der Bildung von gestärkten betrieblichen Interessenvertretungen zur Seite stehen, sondern sie in den EBR-fähigen Unternehmen unterstützen mit dem Ziel, die Interessenvertretungspolitik zu koordinieren, um z.B. die Konkurrenzsituation zwischen einzelnen Unternehmensstandorten zu entschärfen.

Wenn sich die grenzüberschreitenden Kooperationen und Netzwerke etabliert haben, ist von Seiten der Interessenvertretungen die Grundlage geschaffen, die Zukunft des osteuropäischen Wirtschafts- und Sozialraums mit zu gestalten - eben im Sinne eines europäischen Integrationsprozesses, dem bestimmte Orientierungen, Werte und Zielsetzungen zugrunde liegen. Diese Perspektive kann nun abschließend diskutiert werden.

5. Perspektiven der sozialen und demokratischen Gestaltung des osteuropäischen Wirtschaftsraums

Der arbeitspolitische Check der EU-Osterweiterung hat gezeigt: Der Beitritt der osteuropäischen Länder weckt auf beiden "Seiten" Hoffnungen, aber der Integrationsprozess verläuft nicht friktionslos und führt daher auch zu unterschiedlichen Befürchtungen. Das heißt nichts anderes: Der gemeinsame europäische Wirtschaftsraum befindet sich in einem fortgeschrittenen Stadium, aber seine soziale und demokratische Ausgestaltung steht noch weitgehend aus. Grenzüberschreitende Kooperationen sind daher ein wichtiges Aufgabenfeld der Interessenvertretungen in Deutschland wie in den neuen EU-Ländern. Dieser Dialog sollte ausgebaut werden, damit der erweiterte europäische Wirtschaftsraum auch ein Sozialraum mit guten Beschäftigungsperspektiven und hohen sozialpolitischen Standards wird. Gestärkte Arbeitnehmerinteressen schützen dabei vor jeder "Unterbietungskonkurrenz" und der Absenkung des arbeits- und sozialpolitischen Niveaus. In diesem Zusammenhang bleibt allerdings die Frage zu beantworten, welches Sozialmodell bzw. Arbeitsbeziehungskonzept im europäischen Integrationsprozess das Leitbild sein soll, um diese Ziele zu erreichen.

Der Grundkonsens könnte folgendermaßen lauten: Ein europäisches Sozialmodell stützt sich im Kern auf die Gleichwertigkeit von ökonomischer Dynamik und sozialem Ausgleich bzw. Fortschritt. Die Ökonomie erhält also keinen Vorrang vor der sozialen Gestaltung der Gesellschaft. Diese Prämisse ist aber zu vereinfachend, denn das europäische Sozialmodell gibt es nicht: die nationalen gesellschaftspolitischen Konzepte sind keineswegs homogen, sondern werden von unterschiedlichen historischen und kulturellen Variablen geprägt. Wer Europa ins Blickfeld nimmt, spürt daher sofort unterschiedliche wohlfahrts- bzw. sozialstaatliche Konzeptionen auf. Sie befinden sich zwar ebenfalls im Umbruch, und dafür ist die gegenwärtige deutsche Reformdiskussion das beste Beispiel, aber dennoch können das skandinavische, das angelsächsische und das kontinentale Modell schon einmal typologisch voneinander unterschieden werden.

Da die Arbeitsbeziehungen Bestandteil des europäischen Sozialmodells sind, können weitere vier "Unterm Modelle" ausgemacht werden:¹ der nord-europäische Korporatismus, das kontinentaleuropäische Sozialpartnerschaftsmodell, der angelsächsische Pluralismus und das polarisierende Arbeitsbeziehungsmodell der romanischen Länder. Wie die Sichtung des

¹ Vgl. zum Folgenden Kohl, H./ Platzer, H.-W. 2003: Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa und das "Europäische Sozialmodell". In WSI-Mitteilungen 1/2003, S. 40ff.

Transformationsprozesses in den neuen Beitrittsländern zeigt, fügt sich ein weiteres Konzept in diese Variationsbreite ein: das osteuropäische Arbeitsbeziehungsmodell. Was sind dessen Merkmale? Den Zustand der Arbeitsbeziehungen kennzeichnen labile und fragmentierte Strukturen auf der betrieblichen Ebene, weitgehend fehlende sektorale überbetriebliche Handlungs- und Gestaltungsebenen und stärkere staatliche Regulierungs- und Unterstützungsleistungen. Die schwach entwickelten sozialpartnerschaftlichen Systeme kommen im Bereich der Arbeits- und Tarifpolitik noch nicht ohne staatliche Steuerung aus. Mit welchen Perspektiven sollte dieses Arbeitsbeziehungsmodell, das sich noch mitten in der Transformation befindet, ausgestaltet, stabilisiert und zukunftsfest gemacht werden?

Eine Perspektive, über die immer wieder nachgedacht wird, wäre ein verbindliches europäisches Mitbestimmungsrecht, orientiert am deutschen "Vorbild". Deutsche Gewerkschafter würden diesem Vorhaben gern zustimmen, denn in vielen osteuropäischen Ländern könnten stärkere Partizipationsrechte (in Richtung einer Mitbestimmung) die betrieblichen Arbeitsbeziehungen festigen. Ein Betriebsverfassungsgesetz nach deutschem Zuschnitt wäre z.B. zweifellos eine Option, die zum Teil defizitären Interessenvertretungsstrukturen in osteuropäischen Klein- und Mittelbetrieben zu verbessern. Die Analyse der betrieblichen Arbeitsbeziehungen bzw. der neuen Interessenvertretungsmodelle hat in einigen Beitrittsländern indes aufgedeckt, dass sich die Betriebsratskonzepte keineswegs einfach implementieren lassen, da eine vergleichbare Beteiligungstradition bzw. -kultur nicht vorhanden ist.¹

Dies bedeutet aber auch: Eine europäische Mitbestimmung, besonders ein Mitbestimmungsmodell nach deutschem Muster, ist wohl eher eine Illusion. Über ein europäisches Mitbestimmungsgesetz besteht keine Einigkeit, da alle EU-Länder ihre hausgemachten Beteiligungsmodelle favorisieren. Die europäische Richtlinie zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer setzt zwar Rahmenregelungen, aber die umgesetzten Mechanismen sind in jedem Land verschieden und beinhalten in der Regel keine Mitbestimmungsrechte im deutschen Sinne. Das heißt: In Europa sind die Vorstellungen über die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmerschaft höchst unterschiedlich und die politischen Konstellationen lassen nicht erwarten, dass ein europäisches Mitbestimmungskonzept durchsetzbar wäre. Das gilt auch für seine Durchsetzung im Rahmen der EU-Osterweiterung und bedeutet nichts anderes: Von jedem Modelldenken ist Abschied zu nehmen und es kann nur der

¹ Die Erfahrungen in Unternehmen wie VW mit freiwilligen Vereinbarungen zur Arbeitnehmerbeteiligung sind ebenfalls noch Einzelfälle. Spin-off-Effekte sind in den Beitrittsländern eher ausgeblieben.

Versuch unternommen werden, auf europäischer Ebene Beteiligungsprinzipien zu entwickeln, die den Rahmen für die jeweilige nationale Ausgestaltung abgeben. In den Beitrittsländern wird folglich kein Import kompletter westlicher und das heißt auch deutscher Systemstrukturen stattfinden, die auf Kollisionskurs mit den traditionellen Kulturen in den osteuropäischen Ländern geraten könnten oder zumindest nicht dazu passen.

Vergleichbares kann auch für die Absicht nachgewiesen werden, die deutschen tarifpolitischen Strukturen in die neuen Beitrittsländer zu exportieren. Trotz dieser Einschränkung ist aber sehr genau zu beobachten, wie sich die tarifpolitische Landschaft in den einzelnen osteuropäischen Staaten entwickelt und wie tarifliche Regelungen zu Löhnen und Arbeitsbedingungen die ökonomischen Entwicklungstrends beeinflussen. Überbetriebliche Regelungen, Tarifautonomie und Flächentarifverträge sind in Deutschland wie in einigen anderen westeuropäischen Ländern Fundamente, an denen zwar zeitweilig gerüttelt wird, die aber ihre Tragfähigkeit immer wieder unter Beweis gestellt haben. Dies scheint aber für die neuen Beitrittsländer von Ausnahmen (wie in Slowenien) abgesehen nicht der anerkannte Königsweg zu sein.¹

Die Tarifpolitik bleibt dennoch eine europäische Kooperations- und Koordinationsaufgabe. Tarifvertragssysteme sind ein Bestandteil eines entwickelten Sozialstaates und die Beziehungs- und Verhandlungsstrukturen zwischen den Sozialpartnern müssen in den Beitrittsländern einen wesentlichen Beitrag zur politischen Stabilisierung und zur ökonomischen und sozialen Steuerung des Transformationsprozesses leisten. In der Lösung dieses Kernproblems liegt die besondere Herausforderung.² Die Gewerkschaften müssen daher ihre Ansätze transnationaler Tarifkoordination verstärken. Daran führt kein Weg vorbei, da ansonsten die Entwick-

¹ Er ist es aber auch nicht in den alten EU-Ländern. Das britische Beispiel zeigt z.B., dass auch andere Verfahrensweisen zu dem Ziel führen können, Löhne und Arbeitsbedingungen auf einem akzeptablen Niveau zu halten. Dort führt der Wettbewerb zwischen Unternehmen, in denen die betriebliche Interessenvertretung für die Aushandlung von Löhnen zuständig ist, nicht zwangsläufig zu einer Lohnabwärtsspirale. Damit soll nicht der weiteren Erosion des Flächentarifvertragswesens das Wort geredet, sondern nur der Hinweis gegeben werden, dass auch in den neuen Beitrittsländern nationalspezifische Lösungen und Entwicklungsmuster zugelassen und fortentwickelt werden müssen.

² Zwar waren die Beitrittsländer gefordert, die gültigen europäischen sozialen Vorschriften (Sozialaquis) in nationales Recht (z.B. Regelungen über Massenentlassungen, Betriebsübergänge sowie die Richtlinie über Information und Konsultation der Arbeitnehmer) umzusetzen. Das ist aber nur die Voraussetzung für ihren Beitritt, aber langfristig keine hinreichende Bedingung zur Abwehr negativer arbeitspolitischer (Fehl-) Entwicklungen.

lung in den neuen EU-Ländern auf die Handlungsmöglichkeiten der Gewerkschaften in der gesamten EU zurückwirken. Zu einem Anpassungsdruck mit negativen Vorzeichen darf es nicht kommen: Trends wie z.B. steigende Arbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung und Lohndumping, die in einigen Beitrittsländern ohne Zweifel zu erkennen sind, ist entgegenzuwirken. Eine Trendumkehr würde auch wachsender Europaskepsis oder -gegnerschaft vorbeugen. Die wichtigsten Zukunftsaufgaben sind damit formuliert: Die Implementierung ausreichender Informations-, Konsultations- und Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer, der Aufbau von sozialpartnerschaftlichen Organisationen bzw. Verbänden und ihrer Austauschbeziehungen, die Intensivierung der sektoralen und transnationalen gewerkschaftlichen Kooperation. Eine Richtlinie sollten die Akteure allerdings beachten: Der deutsche Schulmeister wird nicht gefragt sein. Die osteuropäischen Systeme sind respektvoll zu behandeln, der "Roll-over" eines Systems auf das andere steht keinesfalls auf der Agenda der EU-Osterweiterung.

Die Ergebnisse des Veranstaltungsdialogs zeigen somit, wie die wirtschaftliche Integration mit der sozialen in einer gemeinsamen europäischen Wertegemeinschaft zu verbinden ist. Das westeuropäische Sozialmodell ist heterogen und wird auch durch die EU-Osterweiterung nicht homogener. In den grenzüberschreitenden Politikprozessen sind daher die grundlegenden Prinzipien des Anpassungs- und Integrationsprozesses ohne "Modellzwänge" fortzuschreiben - und zwar auf gleicher Augenhöhe zwischen Ost und West. Dieser Anforderung müssen sich Politik, Arbeitgeber und ihre Verbände, die Unternehmen selbst, vor allem aber die betrieblichen und überbetrieblichen Interessenvertretungen in allen EU- Ländern stellen.

Moderatoren, Referenten, Verfasser der Broschüre Tagungsplanung und Organisation

Die Tagung des Arbeitskreises *Arbeit-Betrieb-Politik* der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema

Die EU-Osterweiterung: Eine Herausforderung für die betriebliche Interessenvertretung!? - Ein grenzüberschreitender Erfahrungsaustausch von Praktikern

fand am Donnerstag, dem 27. November 2003 im Jakob-Kaiser-Haus, Berlin, statt.

Tagungsmoderation

Volker Schroeter

Sprecher, Arbeitskreis *Arbeit-Betrieb-Politik*

Referenten

Dariusz Dabrowski

Vorsitzender der Betriebskommission der NSZZ „S“ im Betrieb Volkswagen Motor Polska

Lionel Fulton

Director, Labour Research Institute, London

Karoly György

Ungarischer Gewerkschaftsbund (MSZOSZ), internationaler Sekretär, Budapest

Frank Hantke

Friedrich-Ebert-Stiftung, regionale Gewerkschaftskooperation Ost-Mitteleuropa, Warschau

Clemens Rode

Friedrich-Ebert-Stiftung, regionales Gewerkschaftsprojekt Südosteuropa, Budapest

Dr. Angelica Schwall-Düren MdB

Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag; Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union

Zuzana Ziskova

Betriebsorganisation der slowakischen Metallgewerkschaft, Siemens, Bratislava

Tagungsplanung und -leitung

Helmut Weber, Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Organisation

Ilona Denk, Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Verfasser der Broschüre

Ralph Greifenstein, Sozialwissenschaftler, Bestwig

Zum Gesprächskreis Arbeit-Betrieb-Politik in der Friedrich-Ebert-Stiftung

Aufgaben und Ziele

Die Friedrich-Ebert-Stiftung führt seit 1995 den bundesweiten Arbeitskreis *Arbeit-Betrieb-Politik*, dem im wesentlichen Betriebsräte und Betriebsrätinnen aus allen Branchen angehören.

Die Stiftung will mit diesem Kreis Fachkenntnisse und Kompetenz von Arbeitnehmervertretern/innen für die gesellschafts- und wirtschaftspolitische Meinungsbildung aktivieren und gleichzeitig den Informationsstand der Teilnehmer mit Blick auf ihre Aufgaben in der betrieblichen Praxis erhöhen.

Ausgehend von konkreten Erfahrungen in Unternehmen und Betrieb bietet dieser Arbeitskreis insbesondere Betriebsratsmitgliedern aus den verschiedenen Industrie- und Dienstleistungssektoren ein Forum für Information, intensive Diskussion und Meinungs austausch mit Politikern sowie Kolleginnen und Kollegen aus anderen Betrieben und Branchen. Er beteiligt sich an der Diskussion über die Folgen neuer Produktions- und Arbeitsformen, über die Auswirkungen der Globalisierung von Unternehmen und Märkten sowie über arbeitsmarktpolitische Reformkonzepte. Fragestellungen und Themen werden aus der Sicht der Interessenvertretung von Arbeitnehmer/innen aufgegriffen, um Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne der Beschäftigten auszuloten.

Aktuelle Themen und Planungen

In Zeiten, in denen sozialstaatliche- und Arbeitsmarktreformen auf der politischen Agenda stehen, sehen sich Betriebsräte verstärkt im Spannungsfeld zwischen Beschäftigteninteressen und gesellschaftspolitischem Anspruch. In diesem Spannungsfeld will der Arbeitskreis zur Orientierung beitragen.

Im Jahr 2004 wird ein besonderes Augenmerk auf die Situation und die Perspektiven von älteren Arbeitnehmern gelegt. Unter dem Leitgedanken „Innovationsfähigkeit ist keine Altersfrage“ wird sich der Arbeitskreis mit den Aussichten älterer Arbeitnehmer im Arbeitsprozess befassen.

Weitere geplante Themen:

- innovative Arbeitszeitgestaltung
- betriebliche Weiterbildung: lebensbegleitendes Lernen, aber wie?
- „Patchwork“-Biographien versus Bismarcksches Sozialmodell: neue Herausforderung für Betriebsräte

Unter der Devise „*Vom Fließband in die Politik*“ sind darüber hinaus kleinere Dialogforen mit Vertretern aus Politik und Verwaltung geplant.

Weitere Informationen und aktuelle Publikationen unter:

www.fes.de/wirtschaftspolitik

Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse

Die Veranstaltungs- und Publikationsreihe "Wirtschaftspolitische Diskurse" greift mit Fachtagungen, Konferenzen und Podiumsdiskussionen aktuelle Probleme und wichtige Zukunftsfragen der Wirtschaftspolitik auf. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltungen sind Multiplikatoren und Entscheidungsträger aus Politik, Wirtschaft, Verbänden, Verwaltung, Gewerkschaften, Wissenschaft und Praxis.

Die wichtigsten Ergebnisse der Veranstaltungen werden in Publikationen ziel-, praxis- und politikorientiert zusammengefasst. Damit stehen nicht nur den Konferenzteilnehmern, sondern darüber hinaus einem breiten Kreis wirtschaftspolitisch Handelnder und Interessierter entsprechende Informationsmaterialien und Handlungsempfehlungen zur Verfügung.

Nähere Informationen sowie eine Liste der bislang erschienenen Publikationen finden Sie unter:

www.fes.de/wirtschaftspolitik „Wirtschaftspolitische Diskurse“

Zuletzt erschienen:

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 151

Die Hartz-Reform

Neue Dynamik für den Arbeitsmarkt!?

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01840.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 152

Nahrungsmittelskandale ohne Ende ?!

Wo stehen wir beim gesundheitlichen Verbraucherschutz und bei der Agrarwende?

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01841.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 153

Volkssport Steuerhinterziehung?

Für mehr Steuerehrlichkeit und Steuergerechtigkeit

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01842.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 154

Sozialstaat und Arbeitnehmerrechte auf dem Prüfstand – Reformen zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit?

nur noch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01844.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 155

Der Patient im Mittelpunkt – Durchbruch für Patienten- und Verbraucherrechte durch die Gesundheitsreform?

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01843.pdf>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 156

Der Beitritt naht: Der deutsche und der polnische Mittelstand zwischen Hoffnung und Skepsis

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/01885.pdf>